



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 20**  
**TOMO I**

Diciembre de 2022

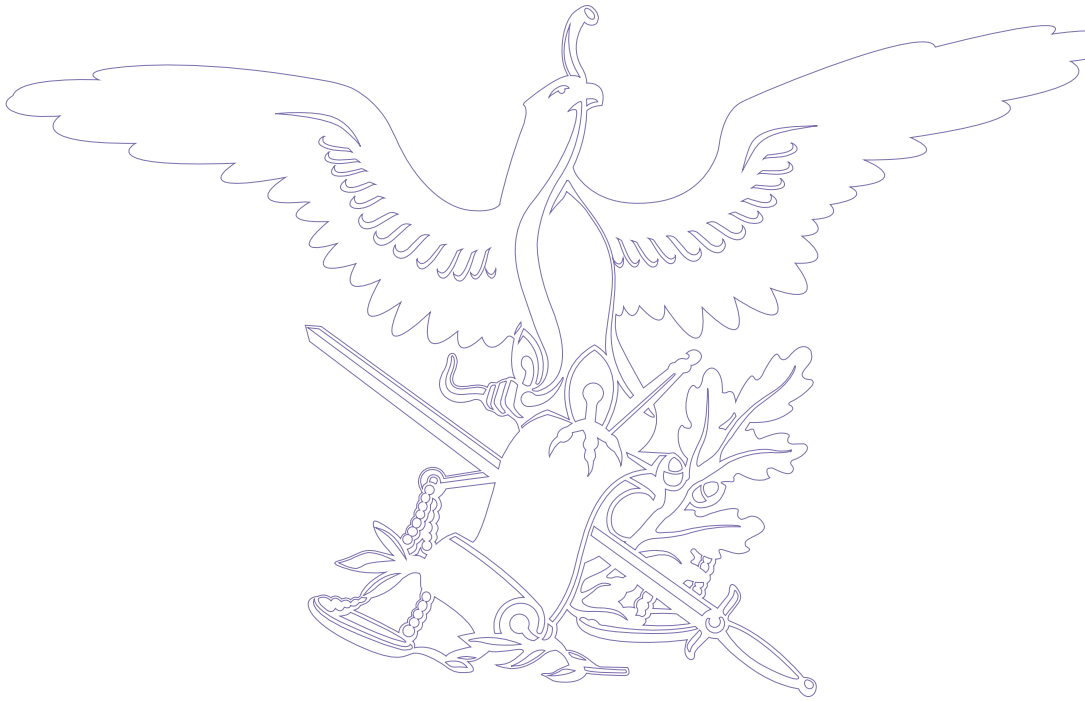
Pleno y Primera Sala (1)



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 20**  
**TOMO I**

Diciembre de 2022

Pleno y Primera 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





# CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XIX
Épocas.....	XXIX
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Magistradas y Magistrados de Plenos de Circuito (Tomo II).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Cir- cuito (Tomo II).....	XXXVII

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

5

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

253

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 355

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1203

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias ..... 1229

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1269

## ■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por precedentes ..... 1371

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1417

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1495

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1567

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 2563

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 2647

## ■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ **Subsección 3**

Ministro Presidente ..... 2811

### ■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal ..... 2821

## ■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis  
de Jurisprudencia y Aisladas ..... 3007

Índice de Sentencias ..... 3035

Índice de Votos ..... 3051

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad  
y Controversias Constitucionales ..... 3311

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..... 3331

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros  
del Consejo de la Judicatura Federal ..... 3333

Índice en Materia Constitucional ..... 3339

Índice en Materia Penal ..... 3349

Índice en Materia Administrativa ..... 3355

Índice en Materia Civil ..... 3359

Índice en Materia Laboral .....	3369
Índice en Materia Común.....	3375
Índice de Jurisprudencia por Precedentes .....	3385
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	3391
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3407
Índice de Ordenamientos .....	3441



## CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales



de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Magistradas y los Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



## ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.*	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

\* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".



A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

<b>TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN</b>		
<b>TIPO DE TESIS</b>	<b>ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN</b>	<b>EJEMPLOS</b>
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno:  <b>P./J. 1/2022 (11a.)</b>
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala:  <b>1a./J. 1/2022 (11a.)</b>
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala:  <b>2a./J. 1/2022 (11a.)</b>
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
<b>TESIS AISLADAS</b>	La letra de la instancia.	Pleno:  <b>P. I/2022 (11a.)</b>
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala:  <b>1a. I/2022 (11a.)</b>
	El año de aprobación.	Segunda Sala:  <b>2a. I/2022 (11a.)</b>
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p><b>PC.I.P. J/1 P (11a.)</b></p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número uno, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p><b>PC.XXXIII.CRT. J/1 A (11a.)</b></p>
	TESIS AISLADAS	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>

\* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

## TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p><b>III.2o.P. J/1 P (11a.)</b></p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.</p> <p><b>III.3o.T. J/7 K (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p><b>I.1o.C.1 K (11a.)</b></p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p><b>II.9o.T.1 L (11a.)</b></p>

\* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.

## ÉPOCAS



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

**PRIMER PERIODO  
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

<b>PRIMERA ÉPOCA</b>	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
<b>SEGUNDA ÉPOCA</b>	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
<b>TERCERA ÉPOCA</b>	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
<b>CUARTA ÉPOCA</b>	Se integra por 52 tomos. Inicia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

## SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

<b>QUINTA ÉPOCA</b>	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
<b>SEXTA ÉPOCA</b>	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
<b>SÉPTIMA ÉPOCA</b>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<b>OCTAVA ÉPOCA</b>	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p><b>NOVENA ÉPOCA</b></p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p><b>DÉCIMA ÉPOCA</b></p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>



## UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.



**Primera Parte**  
PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA





## Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO SUSPENDIDA O INHABILITADA PARA REINGRESAR AL SERVICIO DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO DEBE REALIZARSE A PARTIR DE UN TEST SIMPLE DE RAZONABILIDAD, YA QUE NO INVOLUCRA UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).**

**IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO SUSPENDIDA O INHABILITADA PARA REINGRESAR AL SERVICIO DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).**





**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO PARA REINGRESAR AL SERVICIO DE CARRERA POLICIAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, CONSISTENTE EN NO ESTAR SUJETO A PROCESO JUDICIAL O ADMINISTRATIVO, VIOLA EL DERECHO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIONES II Y IV, DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA POLICIAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 120/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veinte de septiembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 120/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra del artículo 29, fracciones II: "*Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función*", y IV: "*Que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial*", de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, ley expedida mediante el Decreto Número 332, publicada el diecinueve de julio de dos mil veintiuno en el medio oficial local.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación del escrito inicial.** El dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato.





2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la CNDH señaló, en resumen, lo siguiente:

a) En su primer concepto de invalidez señala que el requisito previsto en la fracción II del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, impide de manera injustificada que las personas puedan reincorporarse al servicio aunque hayan cumplido sus sanciones.

b) Señala que la medida es irrazonable porque no permite identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme, su naturaleza (administrativa, penal, civil o política), la falta (grave o no grave), el límite temporal (si la sanción se impuso hace varios años o de manera reciente) o si ya se cumplió la sanción o sigue vigente.

c) Por tanto, estima que el requisito vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público.

d) Añade que si bien la medida regula un puesto afín a la seguridad pública, lo cierto es que resulta sobre-inclusiva y genera una prohibición absoluta para las personas que se encuentran en ese supuesto.

e) Considera que para ser válida, el legislador debió examinar las funciones del cargo y sólo luego señalar las conductas vinculadas estrechamente con el mismo, o señalar que la conducta es tan gravosa que impacta en la sociedad y en el correcto desempeño del cargo.

f) Estima que la fracción impugnada provoca un efecto inusitado y trascendente, contraviniendo el artículo 22 constitucional indirectamente, porque la sanción impuesta a una persona en un determinado tiempo adquiere un efecto permanente.

g) Finalmente, considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar el requisito con un escrutinio ordinario o de razonabilidad. Señala que si bien la medida pudiera tener un fin constitucionalmente válido, conforme a los principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública, según el artículo 21 constitucional, lo cierto es que no tiene una relación directa, clara e indefectible con dicho fin, porque no hay una base objetiva que permita determinar que una persona en ese supuesto no podría ejercer su función con rectitud, probidad y honorabilidad.



h) En su segundo concepto de invalidez, la CNDH señala que el requisito previsto en la fracción IV del artículo 29 vulnera el principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, porque excluye a quienes se encuentran en un proceso judicial o administrativo, aunque todavía no se haya determinado su responsabilidad por la autoridad competente.

i) Señala que los principios garantistas del derecho penal aplican al derecho administrativo sancionador, por lo que nada impide que la porción normativa relativa al proceso administrativo pueda ser analizada a la luz del principio de presunción de inocencia.

j) Por otra parte, estima que el requisito vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque es sobre-inclusivo, ya que impide reingresar al servicio a las personas que estén sujetas a cualquier proceso *judicial*, con independencia del tipo de juicio, la materia (familiar, civil, mercantil, etcétera), la calidad de la persona o la entidad federativa del proceso.

**3. Artículos constitucionales violados.** La CNDH considera que las normas impugnadas violan los artículos 1o., 5o., 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 1, 2, 8.2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 14.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**4. Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de veinticuatro de agosto 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 acción de inconstitucionalidad y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

5. Luego, mediante acuerdo de veintisiete de agosto del propio año, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato 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. Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito recibido el trece de octubre de dos mil veintiuno, el Gobernador del Estado de Guanajuato rindió el informe de ley, donde en resumen expuso lo siguiente:



a) En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional, se desarrollan los principios y los requisitos de ingreso y de permanencia de los funcionarios del sistema; estos requisitos fueron retomados en el ámbito local en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato. La Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial forma parte de ese marco legislativo en materia de seguridad pública, ley de donde derivan los requisitos de reingreso impugnados por la CNDH.

b) Estima que existen diversos precedentes aplicables al caso: conforme a la acción de inconstitucionalidad 89/2018, existe un régimen especial para los funcionarios de seguridad pública, lo que justifica los requisitos especiales de ingreso y de permanencia para cumplir con los principios del artículo 21 constitucional.

c) En la acción de inconstitucionalidad 23/2009, el Pleno reconoció la validez del requisito de no encontrarse sujeto a proceso penal, enfatizando la importancia de contar con policías con un elevado valor ético.

d) En cuanto a los requisitos de permanencia, en la tesis P./J. 30/2018, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE REALIZARSE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL REQUISITO DE PERMANENCIA EN EL CARGO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN II, INCISO E), EN RELACIÓN CON EL INCISO F) DE LA FRACCIÓN I, ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, INCISO A), EN RELACIÓN CON EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A EFECTO DE QUE NO VULNEREN ESTE DERECHO.", se sostuvo que cuando un servidor público de seguridad pública esté sujeto a un proceso penal debe ser suspendido provisionalmente hasta que se resuelva su proceso, pudiendo ser reinstalado si obtiene sentencia absolutoria.

e) Al resolver el amparo en revisión 442/2017, la Segunda Sala sostuvo que no es posible alegar el principio de presunción de inocencia en los procedimientos de separación cuando se incumplan los requisitos de permanencia en el servicio.

f) Finalmente, al resolver el amparo en revisión 364/2020, la Segunda Sala concluyó que los requisitos de ingreso no resultan contrarios al derecho de li-



bertad laboral; en el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2009, el Pleno sostuvo que la libertad de trabajo no es absoluta en el caso de los miembros de las corporaciones policiales.

g) Del primer concepto considera que de una interpretación gramatical se extrae que la norma impugnada se refiere a una acción cuyos efectos sancionatorios se mantienen en el presente. Asimismo, de una interpretación sistemática con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se refuerza la consideración de que tiene efectos presentes, pues esta legislación establece como requisitos de ingreso y de permanencia "*no estar suspendido o inhabilitado*" y "*(no) haber sido destituido por resolución firme como servidor público*", respectivamente [artículo 88, fracción XI, inciso a), y fracción XIII, inciso b)].

h) Añade que la interpretación conforme (gramatical y sistemática) es posible porque la norma impugnada no discrimina mediante una categoría sospechosa, conforme a diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup>

i) Respecto del test de proporcionalidad, la autoridad coincide con la CNDH en que la norma impugnada tiene como fin constitucional cumplir con el principio de honradez que rige la actuación de las instituciones de seguridad pública, conforme al artículo 21 constitucional.

j) Refiere que, según la CNDH, la norma impugnada no cumple con la segunda grada del test, porque no tiene una relación con el cumplimiento de la finalidad al "no (existir una) base objetiva (que permita) determinar que una persona que no ha sido sancionada en el pasado ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y *honorabilidad ...*"

k) Sin embargo, la autoridad considera que la honradez se relaciona con la honorabilidad, y que el honor no se centra en la calidad de la persona o en su

<sup>1</sup> Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."; Tesis P. IV/2008, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN."; y Tesis 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PESONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO."



dimensión subjetiva, sino en la dimensión objetiva entendida como la estimación interpersonal que una persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.

l) Por ello, estima que contar con elementos de seguridad pública honorables –en su dimensión objetiva– es acorde con los principios del artículo 21 constitucional, con los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la motivación que llevó al legislador a establecer un régimen especial para los funcionarios de dichos cuerpos conforme a la acción de inconstitucionalidad 23/2009.

m) Por lo que hace a la tercera y última grada del test, de la proporcionalidad en sentido estricto, considera que la norma impugnada satisface el fin constitucional en mayor medida de lo que se vulneran los derechos de igualdad y de no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público.

n) Finalmente, respecto de los derechos de acceso a un cargo público y a la libertad de trabajo, menciona que en la acción de inconstitucionalidad 23/2009, el Tribunal Pleno sostuvo que la "*libertad de trabajo no es absoluta y, tratándose de los miembros de las corporaciones policiales, regulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstos encuadran en un régimen especial por cuanto a los servicios que prestan, ...*"

o) En suma, considera que el requisito impugnado busca dar seguimiento al régimen de las responsabilidades administrativas del artículo 109 constitucional; y, conforme a una interpretación conforme, sólo restringe la posibilidad de reintegrarse a los cuerpos policiales cuando los efectos de la suspensión o inhabilitación estén vigentes, de tal forma que se cumpla con los principios constitucionales.

p) Del segundo concepto, la autoridad considera que este requisito también debe analizarse a partir de una interpretación conforme, señala que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece como requisito de ingreso el de "*(no) estar sujeto a proceso penal*" (artículo 88, fracción II); por tanto, la norma impugnada debe leerse con la ley general, de tal forma que por "proceso judicial" se entienda "proceso judicial penal".

q) Señala que este requisito de ingreso ya fue reconocido como válido en la acción de inconstitucionalidad 23/2009, donde se sostuvo que "*... el hecho de*



*que un miembro de las instituciones policiales se encuentre sujeto a un proceso penal es una circunstancia que debe ser identificada y tratada con singular importancia, debido a la necesidad de consolidar un sistema que ponga de relieve el elevado valor ético que requieren cumplir los miembros de las instituciones policiales, ..."*

r) Respecto de no estar sujeto a "proceso administrativo", la autoridad señala que dicha porción se debe interpretar de manera sistemática con la misma ley general, que como requisito de ingreso establece "*(las) demás que establezcan otras disposiciones legales*" (artículo 88, fracción XIII); por ello, en el ámbito de su competencia conforme al numeral 124 constitucional, la Legislatura Local determinó establecer el requisito combatido.

s) Además, de una interpretación funcional de dicha porción se extrae que también la ley general establece como requisito de ingreso para la carrera ministerial el de no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local (artículo 52, apartado A, fracción V; y apartado B, fracción VII).

**7. Informe del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el trece de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de la Mesa Directiva rindió su informe en representación del Congreso del Estado de Guanajuato, donde en resumen señaló lo siguiente:

a) La Ley del Servicio Profesional, impugnada en sus fracciones II y IV del artículo 29, fue emitida conforme a la Constitución Local para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y ascenso en las corporaciones policiales, conforme a la tesis del Pleno, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

b) Considera que es infundado el primer concepto de invalidez, porque siguiendo las bases de los párrafos noveno y décimo del artículo 21 constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

c) Argumenta que la ley general referida establece como requisito de ingreso y de permanencia en las instituciones policiales la de no estar suspendido



e inhabilitado, por ello, y en armonía con dicha disposición, en la fracción II del artículo 29 se estableció el requisito impugnado.

d) Señala que la norma combatida busca garantizar los fines de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 21 constitucional.

e) Agrega que la porción normativa es razonable, pues los derechos fundamentales señalados por la CNDH no son absolutos y tienen como límite los derechos de los terceros, lo que se traduce en que debe prevalecer el interés general de la seguridad pública sobre algún interés particular.

f) Señala que la norma impugnada no discrimina, porque no involucra una categoría sospechosa del artículo primero constitucional, en todo caso, se trata de una restricción que no afecta a un grupo desfavorecido históricamente, sino a un grupo que en los hechos puede llegar a ser diverso y plural.

g) Estima que si los servidores públicos fueron suspendidos o inhabilitados para desempeñar la función policial, ello incide en el incumplimiento de los principios, lo que permite establecer una restricción constitucionalmente válida para reincorporarse al servicio. Al respecto, cita la tesis 2a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: "MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN."

h) Finalmente, considera que la libertad de trabajo no es absoluta y encuentra sus límites en el artículo 5o constitucional. Cita la tesis P./J. 28/99, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Concluye que el requisito impugnado establece una restricción válida en razón del valor superior protegido que es la seguridad pública.

i) Del segundo concepto, la autoridad considera que el requisito impugnado no vulnera el derecho de presunción de inocencia, porque el requisito protege el valor de la seguridad pública.



j) Afirma que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal fue interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 21/2010, en el sentido de que la voluntad del Constituyente fue impedir que los miembros de las corporaciones policiales pudieran ser reinstalados en sus cargos cuando hayan sido dados de baja, con independencia de las razones que la hayan sustentado.

k) Estas consideraciones dieron origen a la tesis 2a./J. 103/2010, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE."

l) Así, considera que el requisito impugnado encuadra en la restricción prevista en el artículo 123 constitucional, porque, para permanecer en su cargo, los miembros de las instituciones de seguridad pública se deben desempeñar con probidad y honradez en lo público y en lo privado, estén en activo o pretendan reincorporarse al servicio.

m) Por otra parte, considera que el requisito tampoco vulnera el principio de certeza jurídica, porque la norma no es amplia ni ambigua, sino que tiene por objeto inhibir conductas de actos susceptibles de mermar la respetabilidad de su actividad, exigencia aplicable a los elementos en activo y a los que quieran reintegrarse al servicio.

**8. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron su opinión.

**9. Alegatos.** Mediante escritos recibidos el dieciocho, diecinueve y treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la CNDH y el Poder Ejecutivo de la mencionada entidad rindieron respectivamente sus alegatos.





10. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre la Constitución Federal y las fracciones II y IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

12. Esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

<sup>3</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>4</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



13. Así pues, de una revisión integral de la demanda y en particular de los conceptos de invalidez, se advierte que las normas generales impugnadas por la CNDH son las fracciones II y IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, que a continuación se reproducen:

Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato

"Artículo 29. Quienes sean policías de carrera y se hayan dado de baja de manera voluntaria de una Institución Policial podrán reingresar al servicio, siempre y cuando cumplan, como mínimo, con los siguientes requisitos:

"...

**"II. Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función;**

"...

**"IV. Que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial.**

"..." (Énfasis añadido)

### III. OPORTUNIDAD

14. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, según dispone el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



15. En este caso, las normas impugnadas forman parte de un cuerpo normativo que es la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, ley publicada el diecinueve de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. Así, el plazo para su impugnación transcurrió del veinte de julio al dieciocho de agosto de dos mil veintiuno. En consecuencia, la acción es **oportuna**, porque la demanda se presentó el último día del plazo, esto es, el dieciocho de agosto en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### IV. LEGITIMACIÓN

16. La CNDH está facultada para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal<sup>6</sup> y 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>7</sup>

17. En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, calidad que acreditó con una copia certificada de su designación por el Senado de la República. Asimismo, consta que la presidenta tiene la facultad de representación legal para promover las acciones de inconstitucionalidad, conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>8</sup> Por último, la presidenta impugna el artículo 29, fracciones II y IV, de la Ley del

<sup>6</sup> Ver nota número 2.

<sup>7</sup> "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>8</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...



Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, pues, desde su perspectiva, vulnera los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, de trabajo, de acceso a un empleo público, presunción de inocencia, seguridad jurídica y legalidad.

18. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, porque esta acción fue promovida por un ente legitimado y mediante su representante para impugnar normas locales que, a su consideración, vulneran los derechos fundamentales.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas. No obstante, de una lectura integral de sus informes, no se observa el planteamiento de alguna causal, ni este Tribunal Pleno observa que, de oficio, se pudiera actualizar alguna. Por ende, se procede al estudio de las normas combatidas.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

20. En este apartado se analizará la constitucionalidad de la fracción II (1) y de la fracción IV (2) del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato.

### **TEMA 1. Requisito de no haber sido "suspendido o inhabilitado para ejercer la función" para reingresar a una institución policial en el Estado de Guanajuato**

21. En su primer concepto de invalidez, la CNDH señala que el requisito impugnado es inválido, ya que es irrazonable y sobre-inclusivo al impedir que las personas puedan reingresar al servicio, aunque hayan cumplido sus san-

---

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, "..."



ciones, lo que vulnera los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, trabajo, acceso a un empleo público y provoca un efecto inusitado y trascendente contrario al artículo 22 constitucional.

22. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez.

23. El requisito impugnado consiste en no haber sido "*suspendido o inhabilitado para ejercer la función*" para quienes sean policías de carrera, se hayan dado de baja voluntaria y pretendan reingresar al servicio en una institución policial del Estado, como se observa a continuación:

Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato

"Artículo 29. Quienes sean policías de carrera y se hayan dado de baja de manera voluntaria de una institución policial podrán reingresar al servicio, siempre y cuando cumplan, como mínimo, con los siguientes requisitos:

" ...

**"II. Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función;**

"..." (Énfasis añadido)

24. Conforme a nuestros precedentes, la porción normativa "*inhabilitado*" debe analizarse a partir de un "test simple de razonabilidad", pues el enunciado no involucra una categoría sospechosa, lo que hace innecesario su estudio bajo un escrutinio estricto.

25. En este sentido, el requisito impugnado sí persigue un fin constitucionalmente admisible, al pretender que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de respeto a los derechos humanos, legalidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia y honradez, conforme al artículo 21 constitucional,<sup>9</sup> según lo informaron las autoridades demandadas.

---

<sup>9</sup> "Artículo 21.

" ...



26. No obstante, si bien la medida tiene un fin constitucional admisible, lo cierto es que resulta irrazonable, porque el gran número de supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impiden valorar si en verdad el requisito tiene o no una relación directa con las capacidades necesarias para desempeñarse como policía en la entidad federativa.

27. En efecto, el enunciado normativo en cuestión, al establecer como requisito el no haber sido "*inhabilitado para ejercer la función*" no permite distinguir si se refiere a una sanción impuesta por conductas dolosas o culposas, faltas o delitos graves o no graves, no establece una temporalidad que permita saber si la sanción debió ser impuesta hace varios años o de manera reciente, ni tampoco distingue entre sanciones cumplidas y vigentes o que sigan surtiendo sus efectos, en estrecha relación con el servicio a desempeñar.

28. Por tanto, dado que la medida legislativa no resulta razonable, se trata de un requisito que genera una condición de desigualdad injustificada para quienes aspiran a reingresar al servicio como miembros de una institución policial en el Estado de Guanajuato, vulnerando así el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

29. En lo que se refiere al derecho de acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias,<sup>10</sup> condición que no se cumple en este caso.

---

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. ..."

<sup>10</sup> "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."



30. Además, se advierte que el legislador local hizo una distinción que compromete indirectamente la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que, con normas como la aquí analizada, las sanciones impuestas en un determinado momento adquieren un efecto permanente.<sup>11</sup>

31. Es preciso advertir que lo dicho hasta ahora no excluye la posibilidad de que el legislador local pueda establecer un requisito como el impugnado, siempre y cuando sea por delitos o faltas que tengan el potencial de incidir de manera directa en la función a desempeñar, lo que, en su caso, podrá analizarse en esta vía.

32. No pasa inadvertido que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece una hipótesis de no reincorporación de los miembros de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas que hayan sido separados de sus cargos por incumplir los requisitos de permanencia.<sup>12</sup> No obstante, esa hipótesis no abarca casos como el presente, esto es, de miembros de los cuerpos de seguridad pública que pretenden reingresar al servicio luego de darse de baja voluntaria, y no

<sup>11</sup> "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. ..."

<sup>12</sup> "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

" ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

" ...

"XIII. ...

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. ..."



porque hayan incumplido algún requisito de permanencia que les causara la separación del cargo.

33. Por otra parte, también resulta inválida la expresión "*suspendido*", porque, además de ser irrazonable por sobre-inclusiva, resulta contraria al artículo 123 constitucional. La prohibición de reincorporar a los miembros de las instituciones de seguridad pública se actualiza cuando existe una causa de terminación definitiva de la relación administrativa, y no cuando se da una interrupción provisional en el desempeño del cargo, como sucede en el caso de una suspensión. Así, el legislador equiparó indebidamente la suspensión como una forma más de terminación definitiva de la relación administrativa entre el Estado y el servidor público.

34. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción II del artículo 29 en la porción normativa que dice: "*Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función*", de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra decisión.<sup>13</sup>

35. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019<sup>14</sup> y 106/2019,<sup>15</sup> en las se-

<sup>13</sup> Tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863 y registro digital 181398.

<sup>14</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en la sesión pública de veintiuno de julio de dos mil veinte por mayoría de diez votos por la invalidez de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas "*ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público*" para ser vicéfiscal y fiscal especializado en la entidad federativa, de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>15</sup> Acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta en la sesión pública de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos por la invalidez de la fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa





siones de veintiuno de julio de dos mil veinte y diecinueve de abril de dos mil veintiuno, respectivamente, por mayoría de diez votos en ambos asuntos.

## TEMA 2. Requisito de "que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial" para reingresar a una institución policial en el Estado de Guanajuato

36. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH señala que el requisito impugnado vulnera el principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, porque excluye a los policías de carrera de reingresar al servicio si se encuentran en un "*proceso administrativo o judicial*", aunque todavía no se haya determinado su responsabilidad por la autoridad competente. Además, la porción relativa al "*proceso... judicial*" vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque es sobre-inclusiva al no detallar el tipo de juicio, la materia, la calidad de la persona ni la entidad federativa.

37. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez, porque la fracción impugnada vulnera el principio de presunción de inocencia.

38. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que expresiones como "*no estar sujeto a proceso pena*" o "*no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa*" entran en tensión con la presunción de inocencia como regla de trato del imputado y del presunto responsable en su dimensión extraprocesal, misma que se desprende del artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.<sup>16</sup>

---

"no haber sido *suspendido*, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos" para ser vicefiscal y fiscal especializado, de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Zaldivar Lelo de Larrea (presidente). La Ministra Piña Hernández votó sólo por la invalidez de la porción normativa "suspendido". Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron votos concurrentes.

<sup>16</sup> Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa; ..."



39. La finalidad de la presunción de inocencia como regla de trato consiste en impedir que, fuera de un determinado proceso penal, se aplique en contra de una persona cualquier tipo de medida desfavorable asociada al hecho de que está sujeta a un proceso; con ello, se evita una equiparación entre el imputado y el culpable en un ámbito extraprocesal, inaceptable desde la óptica constitucional.

40. La presunción de inocencia como regla de trato cobra especial relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito "no estar sujeto a un proceso penal" para desempeñar un cargo, porque, en ese caso, lo que el legislador hace de manera indebida es establecer una medida, fuera del proceso, que implica tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad no ha sido declarada en una sentencia definitiva.

41. Este principio, previsto en un inicio para el proceso penal, también resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, garantizando que las personas acusadas de la presunta comisión de las faltas administrativas no sean tratadas como si hubieren sido declaradas responsables en una sentencia definitiva.<sup>17</sup>

42. En este caso, la fracción impugnada por la CNDH requiere que el policía de carrera que se haya dado de baja voluntaria "*no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial*" para poder reingresar al servicio en una institución policial en el Estado de Guanajuato.

43. Para comprobarlo, conviene reproducir la fracción IV del artículo impugnado:

Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato

"Artículo 29. Quienes sean policías de carrera y se hayan dado de baja de manera voluntaria de una institución policial podrán reingresar al servicio, siempre y cuando cumplan, como mínimo, con los siguientes requisitos:

<sup>17</sup> Tesis P./J. 43/2014 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.". Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41 y registro digital: 2006590.



"...

#### **"IV. Que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial.**

"..." (Énfasis añadido)

44. Por tanto, la medida establecida por el legislador guanajuatense es contraria a la presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, porque, fuera de un proceso, trata como culpable a las personas cuya responsabilidad administrativa o judicial (sea penal, civil, familiar, mercantil) no ha sido declarada en una sentencia definitiva, equiparando al presunto responsable como culpable.

45. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, lo que hace innecesario el análisis del resto de los conceptos de invalidez, pues en nada cambiarían nuestra decisión.<sup>18</sup>

46. Consideraciones similares sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en la sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.<sup>19</sup>

### **VII. EFECTOS**

47. Con fundamento en el artículo 73, en relación con los diversos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fraccio-

<sup>18</sup> Tesis P./J. 37/2004, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863 y registro digital 181398.

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente), en el tema 3, en su parte 9.2., "*Vulneración del principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su dimensión extraprocesal y efecto reflejo, en perjuicio de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local*", consistente en declarar la invalidez de las porciones normativas de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.



nes I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>20</sup> este Tribunal Pleno determina lo siguiente:

48. Se declara la invalidez de las fracciones II y IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 332, publicado el diecinueve de julio de dos mil veintiuno en el medio oficial local.

49. Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

50. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

## VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 29, fracciones II y IV, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 332, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos

<sup>20</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"Artículo 41. Los artículos (sic) deberán contener: ..."

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"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; ..."



al Congreso del Estado de Guanajuato, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficios a las partes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos treinta y treinta y tres, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones relativas al artículo 123 constitucional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, fracción II, en su porción normativa "Que no haya sido suspendido", de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 332, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos treinta y treinta y tres, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones relativas al artículo 123 constitucional, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado para ejercer la función", de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 332, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 332, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.



### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 30/2018 (10a.), 2a./J. 38/2016 (10a.) y 1a./J. 47/2015 (10a.) y aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 10, con número de registro digital: 2018341; 29, Tomo II, abril de 2016, página 1204, con número de registro digital: 2011397; 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, con número de registro digital: 2009726 y 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 337, con número de registro digital: 2018696, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 28/99 y 2a./J. 103/2010 y aislada P. IV/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 260, con número de registro digital: 194152, Tomo XXXII, julio de 2010, página 310, con número de registro digital: 164225 y Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1343, con número de registro digital: 170280.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA," citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, con número de registro digital: 232351.

La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO OAXACA).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO SANCIONADAS ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL Y AQUELLAS PERSONAS QUE NO, PARA OCUPAR LOS CARGOS DE VISITADOR GENERAL Y TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN DE DISCIPLINA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN V Y 76, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO OAXACA).**

**IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL PARA OCUPAR LOS CARGOS DE VISITADOR GENERAL Y TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN DE DISCIPLINA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD**





**Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN V Y 76, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO OAXACA).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL PARA OCUPAR LOS CARGOS DE VISITADOR GENERAL Y TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN DE DISCIPLINA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN V Y 76, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO OAXACA).**

**VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY" QUE PREVÉ COMO REQUISITO EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL PARA SER NOMBRADO EN UN EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, DEBEN SER RAZONABLES Y NO DISCRIMINATORIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN V Y 76, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA).**



**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN V Y 76, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO O SANCIONADA ADMINISTRATIVAMENTE CON SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL O ESTATAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO OAXACA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 153/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) estima que los artículos 71, fracción V y 76, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público, puesto que establecen como requisito para acceder a las titularidades de la Visitaduría General y la Dirección General de la Contraloría Interna, ambos órganos internos adscritos a la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, el **"no haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública o con destitución o inhabilitación para ejercer en la función pública federal o estatal."**

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial de la CNDH es oportuno.	6
III.	LEGITIMACIÓN	La CNDH es parte legitimada.	6



IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	Las autoridades locales no hicieron valer causas de improcedencia y el Pleno no advierte que alguna se actualice de oficio.	8
V.	<b>PRECISIÓN DE LA LITIS</b>	<p><b>"Artículo 71.</b></p> <p>"Para ser visitadora o visitador se requiere:</p> <p>"...</p> <p>"V. No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal; ..."</p> <p><b>"Artículo 76.</b></p> <p>"Para ser titular de contraloría se requiere:</p> <p>"IV. No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal; ..."</p>	8
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Regularidad constitucional de los artículos los artículos 71, fracción V y 76, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Oaxaca.	13
VII.	<b>EFFECTOS Declaratoria y plazo</b>	<p>Se declara la invalidez de la fracción V del artículo 71, así como la fracción IV del artículo 76, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca.</p>	20



VIII.	DECISIÓN	Los puntos resolutiveos son congruentes con las decisiones alcanzadas.	21
-------	----------	--	----

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 153/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, por el que se emite la siguiente:

### SENTENCIA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 71, fracción V y 76, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Oaxaca, expedida mediante el Decreto 2637, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los diversos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión Nacional de Derechos Humanos precisa en su único concepto de invalidez lo siguiente:

4. Los artículos 71, fracción V y 76, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público, puesto que establecen como requisito para acceder a las titularidades de la Visitaduría General y la Dirección General de la Contraloría Interna, ambos órganos internos adscritos



a la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, el no haber sido sancionado administrativamente con suspensión en el ejercicio de la función pública o con destitución o inhabilitación para ejercer en la función pública federal o estatal.

5. Lo anterior lo considera así en virtud de que las normas impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas que hayan sido sancionadas administrativamente en el servicio público ya sea con suspensión, destitución o inhabilitación, sin considerar si las conductas cometidas justifican de forma objetiva tal exclusión, por lo que dicha medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición, impidiéndoles ejercer el derecho a la libertad de trabajo y ejercer un cargo público.

6. Refiere que el requisito previsto en las normas impugnadas resulta irrazonable y desproporcional porque no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas ni entre faltas graves o no graves; ni contiene límite temporal en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; como tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

7. De igual forma, la Comisión accionante aduce que el requisito exigido en los artículos 71, fracción V y 76, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, consistente en que los aspirantes a las titularidades de la Visitaduría General y de la Dirección de la Contraloría Interna, ambos órganos internos de control adscritos a la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial oaxaqueño, no hayan sido sancionados administrativamente con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal, **transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia**, en virtud de que no existe una relación lógica entre las mismas y las funciones a desempeñar en los mencionados cargos.

8. **Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a



la que le correspondió el número **153/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

9. Por diverso auto de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

**10. Informes de las autoridades y presentación de alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado<sup>1</sup> y el Poder Legislativo<sup>2</sup> del Estado de Oaxaca rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós, asimismo, tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República, con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

11. De esta manera, únicamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha uno de febrero de dos mil veintidós.<sup>3</sup>

**12. Cierre de instrucción.** Mediante proveído de veintitrés de marzo de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo

<sup>1</sup> Fojas 104 y 105 vuelta de la acción de inconstitucionalidad 153/2021.

<sup>2</sup> *Ibid*, fojas 114 a 118.

<sup>3</sup> *Ibid*, 185 y 186 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 153/2021.



dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> 1 de su ley reglamentaria<sup>5</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>6</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del requisito que establece "**No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal**", contenido en las fracciones V y IV de los artículos 71 y 76, respectivamente, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, publicada mediante Decreto 2637 en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, al considerarlo violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución General así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

## II. OPORTUNIDAD

14. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y, en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>4</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

<sup>5</sup> "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>6</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



15. En esa virtud, la norma cuya constitucionalidad se reclama se publicó mediante Decreto 2637 en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el sábado dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del domingo diecinueve de septiembre al lunes dieciocho de octubre de dos mil veintiuno.

16. Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el propio dieciocho de octubre de dos mil veintiuno,<sup>7</sup> es decir, el último día del plazo legal, debe estimarse **oportuna** su presentación.

### III. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima**. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia prevén que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

18. En el presente caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó el Decreto 2637 mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.<sup>8</sup> A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

<sup>7</sup> Foja 1 del escrito inicial presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, relativo a la acción de inconstitucionalidad 153/2021.

<sup>8</sup> Foja 27 del escrito inicial relativo a la acción de inconstitucionalidad 153/2021.





Humanos<sup>9</sup> y 18 de su reglamento interno<sup>10</sup> establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a quien la presida.

19. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 153/2021 fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

20. Dado que los órganos señalados como emisor y promulgador de las disposiciones impugnadas no hicieron valer causas de improcedencia al rendir los informes respectivos ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que pueda actualizarse alguna, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

#### V. PRECISIÓN DE LA LITIS

21. En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se advierte que impugna la constitucionalidad de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Oaxaca, expedida mediante Decreto 2637 en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, al considerar que vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público, en la medida que impide de forma injustificada que las personas que han sido sancionadas administrativamente con suspensión en el ejercicio de la función pública, destituidas o inhabilitados para la función pública federal o estatal en algún momento de su vida, puedan acceder al cargo de visitadora o visitador o titular de la Contraloría

<sup>9</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



de los Órganos Internos de Control adscritos a la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

22. Al respecto, dichas disposiciones son del contenido siguiente:

**"Artículo 71. La Visitaduría General es un Órgano Interno de Control del Consejo de la Judicatura adscrita a la Comisión de Disciplina que tiene la función de vigilar, controlar y fortalecer el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y administrativos dependientes del Consejo, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente, así como evitar actos que lo demeriten.**

" ...

**"V. No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal."**

**"Artículo 76. La Dirección de Contraloría Interna es un Órgano Interno de Control adscrita a la Comisión de Disciplina tiene la función de vigilar, controlar y sustanciar los procesos derivados de actos u omisiones en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y recursos económicos que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero causados al patrimonio del Poder Judicial, y las inherentes a las declaraciones de situación patrimonial y de intereses; dando seguimiento al Sistema Nacional Anticorrupción, a la Ley de General de Responsabilidades Administrativas y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.**

**"Estará a cargo de una contralora o contralor, cuya designación o remoción la realizará el Pleno del Consejo de la Judicatura a propuesta de la presidenta o presidente del propio Consejo, mediante un proceso de selección, transparente y objetivo, que garantice la alternancia entre mujeres y hombres.**

" ...



**"IV. No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal."**

23. Ahora bien, se considera pertinente establecer las funciones de cada uno de los cargos:

"Artículo 73. El visitador o visitadora general tendrá las siguientes obligaciones:

"I. Planear, programar, coordinar e implementar la práctica de las visitas ordinarias de inspección a los juzgados de primera instancia

"II. Coordinar e intervenir en las visitas extraordinarias de inspección ordenadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura y la Comisión de Disciplina;

"III. Vigilar que las visitas y actas que se levanten con motivo de las mismas, se ajusten a los lineamientos precisados en esta ley, el reglamento respectivo y acuerdos generales, para lo cual podrá acompañar a los visitadores y visitadoras en la práctica de las mismas;

"IV. Fungir como autoridad resolutora en los procedimientos de que inicien con motivo de los informes de presunta responsabilidad administrativa de las y los servidores públicos del Consejo de la Judicatura, en el ámbito de su competencia.

"V. Rendir un informe al Consejo de la Judicatura, por conducto de la Comisión de Disciplina, del resultado de las visitas efectuadas, al término de cada periodo ordinario de sesiones y cuando así lo solicite el presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura.

"El informe contendrá:

"a) Un diagnóstico sobre prácticas burocráticas que incidan en el retraso de los asuntos y las propuestas para corregirlas y evitarlas.

"b) Las causas que atenten en contra de la calidad y eficacia en el dictado de las sentencias y el método para corregirlas.



"VI. Aplicar las normas y lineamientos establecidos por el Consejo de la Judicatura para la unificación de criterios de actuación al interior de la visitaduría;

"VII. Atender a las y los justiciables que concurran a las oficinas de la visitaduría a exponer algún problema relativo a la actuación de los órganos jurisdiccionales;

"VIII. Designar en caso de ausencia temporal, que no exceda de diez días, al visitador o visitadora que lo sustituya.

"Si la ausencia es mayor, será cubierta por el visitador o visitadora que al efecto designe el Pleno del Consejo de la Judicatura, con carácter de provisional;

"IX. Organizar, distribuir y mantener la buena marcha del órgano interno de control conforme a los Acuerdos Generales que se expidan.

"X. Establecer las medidas necesarias para que toda servidora o servidor público se conduzca con la ética y responsabilidad que la función pública merece.

"XI. Prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, implementando acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar las servidoras y servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

"XII. Canalizar ante las visitadoras y visitadores investigadores las comunicaciones que reciba sobre posibles conductas constitutivas de responsabilidad administrativa atribuible a servidoras y servidores públicos del Consejo de la Judicatura Estatal para su investigación.

"XIII. Distribuir por riguroso turno entre las visitadoras y visitadores instructores las denuncias formuladas por las visitadoras y visitadores investigadores para la sustanciación o trámite del procedimiento correspondiente hasta ponerlo en estado de resolución.

"XIV. Sugerir a los titulares de órganos jurisdiccionales y áreas administrativas la adopción de medidas preventivas a fin de prevenir y evitar faltas administrativas, actos de corrupción, conductas de acoso sexual y otras formas de violencia sexual y de género.



"XV. Las demás actividades que le instruya expresamente el Consejo de la Judicatura o su presidenta o presidente."

"Artículo 77.

"La dirección de contraloría interna tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Recibir las quejas, denuncias, vistas turnadas por autoridades competentes, así como informes de auditorías internas y externas; con motivo de la actuación de las y los servidores públicos del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, con excepción de la propia contraloría, o de terceros vinculados;

"II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio, fondos y valores;

"III. Vigilar el cumplimiento de los lineamientos relativos al funcionamiento administrativo, que fije la normatividad aplicable a los servidores públicos y empleados del Poder Judicial;

"IV. Vigilar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales, asignados a las diversas áreas administrativas y jurisdiccionales del Poder Judicial;

"V. Formular el programa anual de control y auditoría para aprobación del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial;

"VI. Practicar las auditorías, inspecciones, intervenciones y revisiones que ordene el Pleno del Consejo de la Judicatura, a los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas que integran el Poder Judicial del Estado, con excepción del Tribunal Superior de Justicia, así como elaborar los informes de resultados correspondientes que serán remitidos a la Comisión de Disciplina;

"VII. Determinar e imponer las sanciones e indemnizaciones correspondientes por la comisión de faltas administrativas, en términos de la normatividad aplicable. Esta facultad será exclusiva de la o el titular de contraloría interna;



"VIII. Supervisar que las observaciones derivadas de las auditorías practicadas sean atendidas con la debida oportunidad por las y los servidores públicos correspondientes;

"IX. Llevar a cabo las acciones que procedan a fin de hacer efectivo el cobro de las sanciones económicas e indemnizaciones que se impongan en las resoluciones emitidas por la propia contraloría a las y los servidores públicos del Consejo de la Judicatura y terceros vinculados.

"X. Intervenir en las diligencias de entrega-recepción cuando ocurran cambios de titulares de las diversas áreas del Poder Judicial;

"XI. Autorizar las bajas de bienes muebles del inventario en coordinación con la dirección de administración;

"XII. Constituirse como autoridad investigadora, sustanciadora y resolutora por las presuntas faltas administrativas determinadas en los actos citados en la fracción I, en términos de la legislación aplicable en la materia;

"XIII. Sustanciar los procedimientos administrativos con motivo de las inconformidades presentadas por los proveedores o contratistas, derivados de los procedimientos de contratación.

"XIV. Sustanciar los recursos que se presenten en el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

"XV. Coordinar la recepción y registro de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses que deben presentar las y los servidores públicos del Poder Judicial; y, en su caso, instruir las acciones.

"XVI. Dar seguimiento a la evolución de la situación patrimonial de las y los servidores públicos del Poder Judicial en términos de las leyes federales y estatales que en materia de combate a la corrupción se encuentren vigentes, y en las demás disposiciones que en materia de responsabilidades administrativas sean aplicables;

"XVII. Derogada.



"XVIII. Implementar los lineamientos y criterios que emitan los comités coordinadores de los sistemas nacional y estatal de combate a la corrupción e informar a dichos órganos los avances y resultados que se obtengan;

"XIX. Dar seguimiento a los requerimientos de pago y a las incidencias relativas a las pólizas de fianza turnadas por la Dirección del Fondo para la Administración de Justicia del Consejo de la Judicatura;

"XX. Hacer del conocimiento de la Comisión de Disciplina de los hechos que puedan ser constitutivos de delitos imputables a los servidores públicos del Poder Judicial;

"XXI. Colaborar en las actividades de fiscalización conforme se requiera por las autoridades competentes;

"XXII. Las demás que señale el reglamento respectivo y acuerdos generales;

"XXIII. Derogada.

"La Dirección de Contraloría Interna contará con el personal y las áreas que según las necesidades del servicio se requieran para el correcto ejercicio de sus facultades y funciones, en términos del reglamento respectivo y acuerdos generales; y lo permita el presupuesto de egresos."

## VI. ESTUDIO DE FONDO

24. En este apartado se analizará la regularidad constitucional de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Oaxaca. Dichos preceptos prevén como requisito para las personas que aspiren o se postulen para desempeñar los cargos de visitadora o visitador y titular del área de la Contraloría Interna del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca la exigencia de **"no haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal."**

25. El motivo de invalidez es **fundado** en atención a lo siguiente.



26. En primer término, es pertinente destacar que, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 111/2019,<sup>11</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve. Al efecto se señaló lo siguiente:

"Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas, exigen para los cargos de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, fiscal del Ministerio Público, elemento de la Policía Federal de Investigación o perito, estos últimos tres, pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera, según el caso, los requisitos de:

**"• No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.**

"Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

"A pesar de ello, **es suficiente un test simple de razonabilidad** para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre-inclusivas.

"En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos,

---

<sup>11</sup> Fallada en sesión remota de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos, en contra del emitido por la señora Ministra Piña Hernández, quien anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales se reservó su derecho a formular voto concurrente.





lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

"• No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;

"• No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;

"• No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

"• No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

"En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

"Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, –penal, política o administrativamente–, con una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

"Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la



ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**,<sup>12</sup> condición que no se cumple en las normas impugnadas.

"Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.

"Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

"De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona.

"Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

"Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

<sup>12</sup> **Acción de inconstitucionalidad 74/2008**. Fallada el 12 de enero de 2010.



"Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

"No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de puestos afines a la procuración de justicia, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, provoca con la sobre-inclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas. Y aún la previsión contenida en el artículo 123, apartado B, inciso XIII, párrafo segundo, de la Constitución, referida a las condiciones de permanencia en el servicio público, está ligada con la separación, remoción, baja, o terminación en el servicio público de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y contiene una cláusula de no reincorporación al servicio, esto es, de no obligación a reinstalarlos al puesto que venían ocupando; lo que no abarca, por ejemplo, a casos de servidores públicos que pudieron haber sido sancionados en el pasado en otras funciones, y que una vez cumplida la respectiva sanción, estuvieran en condición de cuando menos, concursar o ser considerados como candidatos para acceder a uno de esos puestos.

"Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de las normas impugnadas, en las porciones respectivas



que refieren '**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público;**' contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo."

27. De lo anterior se puede concluir que este Tribunal Pleno ya ha sostenido que es inconstitucional que se imponga como requisito para poder acceder a algún cargo público el "**no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público**", lo cual es un requisito análogo al impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, concluyendo que se vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar una medida desproporcionada en virtud de su amplia generalidad.

28. Bajo esta perspectiva, en este caso, el análisis de la porción normativa impugnada requiere un escrutinio de simple de razonabilidad, el cual conduce a este Tribunal Pleno a considerar que el precepto legal, en su porción normativa impugnada, resulta **sobreinclusivo**. Lo anterior, considerando que el referido requisito consistente en "**no haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal**" conlleva las siguientes implicaciones:

- No distingue entre sanciones impuestas por conductas, dolosas o culpables, ni entre faltas o infracciones graves o no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción se impuso varios años atrás o de forma reciente.
- No distingue entre personas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

29. De esta manera, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias **para fungir ya sea como titular de la visitaduría o como titular de la contraloría.**



30. Ello, según el caso, involucra el desarrollo de las funciones atinentes al cargo,<sup>13</sup> las cuales no interfieren con ninguna de las actividades que se realizan con los cargos señalados, de esa manera, como es notorio, la invalidez de las normas cuestionadas yace en su contraposición al principio de igualdad, porque, si bien están dirigidas a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos referidos, lo cierto es que establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.

31. Indeterminación que anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.

32. Al respecto, es conveniente señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte ha determinado que las calidades fijadas en la ley a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35 deben ser razonables y no discriminatorias,<sup>14</sup> lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en la norma impugnada.

33. En esas condiciones, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Oaxaca, expedida mediante Decreto 2637 en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, porque los requisitos en ellos establecidos son **sobreinclusivos**, además de que **no resultan razonables ni proporcionales**, de ahí que **se vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.**<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Las atribuciones de los aludidos cargos ya fueron expuestos en el apartado anterior.

<sup>14</sup> *Cfr.* Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.

<sup>15</sup> **Artículo 1o.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las



34. Se debe destacar que lo expuesto aquí no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados con las normas impugnadas, sería posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

35. Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 300/2020, en la que se declaró la invalidez del artículo 81, fracciones II, en la porción normativa **"y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año"**; V y VII, en las porciones normativas **"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"** y **"ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables"**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, relacionadas con el acceso al cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

## VII. EFECTOS

36. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V, y 76, párrafo tercero, fracción IV, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Oaxaca, expedida mediante Decreto 2637 en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, que establecen como requisitos para las personas que aspiren o se postulen para ocupar la titularidad de la Visitaduría y de la Contraloría Interna del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca la exigencia de **"no haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o**

---

opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

**"Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"...

**"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."**



**inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal",** surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta determinación al Congreso de dicha entidad.

37. Para efectos ilustrativos el artículo deberá quedar redactado de la manera siguiente:

"Artículo 71.

"...

"Para ser visitadora o visitador se requiere:

"...

"V. No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal; ..."

"Artículo 76.

"...

"Para ser titular de contraloría se requiere:

"...

"IV. No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal; y, ..."

38. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

## VIII. DECISIÓN

PRIMERO.— Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.



SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, reformados mediante el Decreto Núm. 2637, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Oaxaca, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, reformados mediante el Decreto Núm. 2637, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández





votó únicamente por la invalidez de las porciones normativas "No haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública, o". El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 201, con número de registro digital: 30340.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 115/2020**, en la que declaró la invalidez de los artículos **16 Bis, fracción III, incisos c) y e)**, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal<sup>1</sup> y **42 Bis, fracción III, incisos c) y e)**, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla.<sup>2</sup>

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, las porciones normativas consistentes en "*no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad*", transgreden los derechos de igualdad y no discriminación. Ello, porque excluyen de manera injustificada a un sector de la sociedad para poder ser seleccionado como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla.

### <sup>1</sup> **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla**

"**Artículo 16 Bis.** En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil Unidades de Medida y Actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

"...

"**III.** La Secretaría de la Función Pública, o la Contraloría Municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

"...

"**c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad.**"

### <sup>2</sup> **Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla**

"**Artículo 42 Bis.** En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil Unidades de Medida y Actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

"...

"**III.** La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

"...

"**c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad; ...**"



Presento este voto concurrente, pues **si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió considerar enfáticamente que la condición de no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad presenta un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General y, por tanto, las porciones consistentes en "*no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad*" debieron examinarse bajo un test de escrutinio estricto. Esto significa que el estudio debió desarrollarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad; y, (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.<sup>3</sup>

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al exigir que no se tengan antecedentes penales, la norma excluye a estas personas de la participación en la vida pública del Estado y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido anteriormente,<sup>4</sup> este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

## I. El argumento de la mayoría

La sentencia comienza por presentar algunas bases de la doctrina en torno al derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación retomando las consideraciones establecidas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.<sup>5</sup> A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró que la porción normativa "*no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad*", es contraria al derecho de igualdad en atención a dos razones.

<sup>3</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./ J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, el posicionamiento que presenté en la acción de inconstitucionalidad 40/2014, aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de primero de octubre de dos mil catorce.

<sup>5</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



En primer lugar, la mayoría señaló que el legislador local trazó una distinción que no se encuentra estrechamente vinculada con la función que se les va a encomendar como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla. De acuerdo con la mayoría, esta norma recurre a "cuestiones morales", mismas que no garantizan "que una persona pueda ejercer correctamente una función determinada".

En segundo lugar, la mayoría apuntó que la norma resulta sobreinclusiva y consecuentemente viola el derecho de igualdad, debido a que introduce una diferencia injustificada que excluye de la posibilidad de fungir como testigos sociales, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en éste, sin distinguir entre diversos tipos de delito (grave o no grave, grado de culpabilidad, la pena impuesta).

## II. Razones del disenso

Coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad porque exige a las personas que aspiren fungir como testigos sociales en el Estado de Puebla no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad; sin embargo, difiero de la metodología empleada por la mayoría. Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: *las personas que han comparecido a una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, junio de 2008, página 440, con número de registro digital: 169489, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, con número de registro digital: 169490, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745, tesis



En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.<sup>7</sup>

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los

P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, con número de registro digital: 163766, tesis 1a. CII/2010, tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, con número de registro digital: 163768, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, con número de registro digital: 164779, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)". (Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, con número de registro digital: 161272, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional); "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, con número de registro digital: 161364, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, con número de registro digital: 161310, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

<sup>7</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". (Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).



derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.<sup>8</sup> Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

*Los antecedentes penales como categoría sospechosa.*

Como lo he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>9</sup> 85/2018,<sup>10</sup> 86/2018,<sup>11</sup> 83/2019,<sup>12</sup> 50/2019,<sup>13</sup> 50/2021,<sup>14</sup> 118/2020<sup>15</sup> y 57/2021,<sup>16</sup> tener antecedentes penales constituye una categoría sospechosa, pues si bien no están expresamente previstos en el texto del artículo 1o. constitucional, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*".

<sup>8</sup> Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

<sup>9</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para ser jefe de manzana o comisario municipal.

<sup>10</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "constancia de no antecedentes penales" para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario a personas jurídicas y físicas.

<sup>11</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para el cargo de director general de organismos operadores de agua potable.

<sup>12</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de quince de octubre de dos mil veinte, en el que se invalidaron los requisitos de "No haber sido condenado por delito doloso", "no estar bajo proceso penal por delito doloso" entre otros para el cargo de ser aspirante al ejercicio del notariado.

<sup>13</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para quienes conformen el Comité de Contraloría Social.

<sup>14</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en el que se invalidó el requisito de "no haber sido condenado por delito intencional" para ser comisario municipal.

<sup>15</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veinte de mayo de dos mil veintiuno, en el que invalidó el requisito de "no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de libertad por más de un año" para ser titular de la Jefatura del SATTAM.

<sup>16</sup> Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, en el que se invalidó el requisito de "y no haya sido condenado por delito doloso" para ser titular del Centro de Conciliación Laboral en la entidad de Nayarit.



Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación<sup>17</sup> en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.<sup>18</sup> Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".<sup>19</sup> Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.<sup>20</sup> A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,<sup>21</sup> el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en dos mil nueve, de un total de tres mil novecientos treinta y cuatro internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1 % logró colocarse en un puesto de trabajo.<sup>22</sup> De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia crimi-

---

<sup>17</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

<sup>18</sup> México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

<sup>19</sup> Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

<sup>22</sup> De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.



nal".<sup>23</sup> Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.<sup>24</sup>

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico<sup>25</sup> o su raza.<sup>26</sup> Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.<sup>27</sup> Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.<sup>28</sup> Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.<sup>29</sup>

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación<sup>30</sup> como la Ley Nacional de Ejecución

<sup>23</sup> Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

<sup>24</sup> *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>25</sup> "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

<sup>26</sup> Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

<sup>27</sup> *Supra* nota 7, pág. 288.

<sup>28</sup> Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

<sup>29</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, ocho de marzo de dos mil diecisiete, págs. 23-25.

<sup>30</sup> **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación.**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier





Penal,<sup>31</sup> contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad.

Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto

---

persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

#### <sup>31</sup> **Ley Nacional de Ejecución Penal**

"**Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

" ...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

*El test de igualdad de escrutinio estricto.*

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad; me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.<sup>32</sup>

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional.<sup>33</sup>

En una segunda etapa, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada

<sup>32</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

<sup>33</sup> **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"**III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."



anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, me parece que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, pues advierto que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito –dolosa o culposa–, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por lo tanto, si la porción normativa *"no haber sido condenado con pena privativa de la libertad"* prevista como requisito para ser seleccionado como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

\* \* \*

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa que permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

### III. Otros motivos de disenso

Al margen de los motivos de disenso establecidos, me sirvo de este voto para manifestarme en contra de las consideraciones establecidas en el párrafo ciento uno de la sentencia aprobada por este Tribunal Pleno.



En efecto, en el párrafo mencionado de la sentencia, se declara que el requisito de "*no haber sido sancionado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal*" para poder ser seleccionado como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla, "*provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción por responsabilidad impuesta en el pasado a una persona que fue servidor público*". Lo anterior, en tanto que, a mi parecer, dichas manifestaciones resultan innecesarias para justificar la declaratoria de invalidez de la porción normativa referida, pues bastaba con la aplicación de un *test de razonabilidad* –que puntualmente se desarrolla en la sentencia– para arribar a dicha conclusión.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 115/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2022 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 462, con número de registro digital: 30730.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de junio de 2022.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 152/2021, PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO LOCAL NUEVA ALIANZA EN EL ESTADO DE OAXACA.**

En sesión celebrada el diez de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 152/2021, promovida por el Partido Político Local Nueva Alianza en el Estado de Oaxaca, en contra del artículo 114, párrafo primero, de la Constitución Estatal, reformado mediante Decreto 2617, publicado en el Periódico Oficial Local el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con algunas de las consideraciones de los apartados relativos a la causa de improcedencia y el estudio de



fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de ellos.

## V. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

### V.1. ¿El artículo 114 de la Constitución de Oaxaca constituye una norma general de naturaleza electoral?

#### a) Fallo mayoritario

La sentencia desestima la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo Local en el sentido de que la norma impugnada no reviste naturaleza electoral y, por tanto, el partido político carece de legitimación para promover la acción; por considerar que, al establecer genéricamente la obligación de los órganos constitucionales autónomos estatales de rendir a través de sus titulares un informe ante el Congreso del Estado, puede incidir en la actuación de los órganos administrativos y jurisdiccionales locales encargados de velar por la legalidad de los procesos electorales en la entidad.

Al respecto, explica que, en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015,<sup>1</sup> esta Suprema Corte se pronunció respecto de la validez del párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,<sup>2</sup> en cuanto a la obligación de los organismos autónomos estatales de rendir un informe ante el Congreso Local, sobre la base de que constituye una norma de natura-

<sup>1</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil quince, en el punto relativo a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad 57/2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

<sup>2</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (texto anterior)**

**"Artículo 114.** Conforme a esta Constitución y sus leyes respectivas, los órganos autónomos del Estado son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Tienen el derecho a iniciar leyes en las materias de su competencia, presentar el proyecto de presupuesto que requieran para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, así como promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia local. Están facultados para imponer las sanciones administrativas que la ley establezca y, en su caso, ordenar procedimientos ante la autoridad competente. **Cada órgano rendirá un informe anual de labores al Congreso del Estado, el cual deberá hacer público a través de los medios electrónicos disponibles en formatos abiertos, accesibles y reutilizables.**"



leza electoral; sin que se advierta algún motivo para adoptar un criterio distinto, pues la reforma al referido artículo,<sup>3</sup> impugnada en este asunto, no eliminó dicha obligación, sino solamente introdujo modalidades para su cumplimiento, aunado a que deben tenerse en cuenta el principio *pro actione*, la incompetencia de los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral para conocer del control abstracto de normas generales que en esta materia ejerce en exclusiva la Suprema Corte y la amplitud de la definición de esta misma materia para efectos de la procedencia de la acción, a diferencia de cualquier otro medio de control constitucional.

Así también, indica que, suponiendo sin conceder que la reforma que se combate sí hubiera modificado sustancialmente la naturaleza del artículo 114, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Oaxaca, la causa de improcedencia invocada se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del asunto, puesto que, para determinar si la norma es o no de naturaleza electoral, sería necesario verificar si efectivamente obliga a los órganos electorales estatales a rendir el informe ante el Congreso Local, que es precisamente lo que plantea el partido promovente en sus conceptos de invalidez.

## **b) Razones del voto concurrente**

Aun cuando coincido con la desestimación de la causa de improcedencia aducida por el Poder Legislativo Local, me aparto de las consideraciones del párrafo 23 de la sentencia, relacionadas con el principio *pro actione* y la imposibilidad de promover otro medio de control constitucional en contra de normas electorales, pues, en mi opinión, de acuerdo con lo resuelto en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, no existe duda respecto de la naturaleza electoral de la norma impugnada.

### <sup>3</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (texto vigente)**

**"Artículo 114.** Conforme a esta Constitución y sus leyes respectivas, los órganos autónomos del Estado son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Tienen el derecho a iniciar leyes en las materias de su competencia, presentar el proyecto de presupuesto que requieran para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, así como promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia local. Están facultados para imponer las sanciones administrativas que la ley establezca y, en su caso, ordenar procedimientos ante la autoridad competente. Cada órgano rendirá **a través de sus titulares** un informe anual de labores **ante el Pleno del** Congreso del Estado, el cual **será publicitado por** los medios electrónicos disponibles en formatos abiertos, accesibles y reutilizables."



Sin perjuicio de lo anterior, considero que también debió desestimarse la diversa causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo Local en el sentido de que la norma combatida no vulnera los preceptos constitucionales señalados por el accionante, al involucrar el fondo del asunto.<sup>4</sup>

## VI. ESTUDIO DE FONDO

### VI.1. ¿El artículo 114 de la Constitución de Oaxaca obliga al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca a rendir, a través de sus titulares, un informe anual de labores ante el Pleno del Congreso del Estado?

#### a) Fallo mayoritario

La sentencia sostiene que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte se ocupó de esta interrogante al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas,<sup>5</sup> en las que se impugnó la versión anterior de la norma que se impugna,<sup>6</sup> precisamente, por las razones por las que ahora se controvierte la nueva redacción<sup>7</sup> y, en este sentido, determina que, dado que dicha norma no sufrió modificación en relación con los destinatarios de la obligación de

<sup>4</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". (Tesis P./J. 36/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865).

<sup>5</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil quince, en el tema 5: Comparecencia y rendición de informes de los organismos constitucionales autónomos, consistente en reconocer la validez de los artículos 59, fracción LI, en la porción normativa que indica "titulares de los órganos constitucionales autónomos" y 114, párrafo primero, en la porción normativa que señala "Congreso del Estado", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual, dentro de los órganos constitucionales autónomos referidos en esos numerales, no se encuentran el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral locales, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos con la interpretación conforme, Zaldívar Lelo de Larrea con la interpretación conforme, Pardo Rebolledo, Silva Meza con la interpretación conforme, Medina Mora I. con la interpretación conforme, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con una interpretación conforme; con voto en contra del Ministro Cossío Díaz.

<sup>6</sup> Supra Nota 2.

<sup>7</sup> Supra Nota 3.



rendir el informe, sino sólo respecto de las modalidades para su cumplimiento por los órganos obligados, las consideraciones del precedente también deben regir el presente caso.

Así pues, señala que, por lo que hace al Tribunal Electoral del Estado, el Pleno consideró que, aunque, como autoridad jurisdiccional electoral, goza de autonomía e independencia –de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General–,<sup>8</sup> no detenta el resto de las característi-

<sup>8</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"...

"**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"**c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"**1o.** los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"**2o.** El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"**3o.** Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"**4o.** Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"**5o.** Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.





cas propias de un organismo constitucional autónomo; razón por la cual no es destinatario de la obligación de rendir un informe ante el Congreso Local.

Por otro lado, indica que, en lo referente al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el Pleno estimó que, aunque sí constituye un organismo constitucional autónomo, tampoco es destinatario de la obligación de rendir un informe ante el Congreso del Estado, ya que, además de que no está previsto expresamente en el resto del artículo 114 impugnado, ni en el diverso 59, fracción LI, de la Constitución Local<sup>9</sup> –que faculta al Congreso para requerir informes a diversas dependencias u órganos estatales–, sus características no permiten equipararlo a los demás órganos constitucionales autónomos de esa entidad federativa.

Al respecto, explica que, como autoridad administrativa electoral, cuenta con una regulación específica en la Constitución General desde febrero de dos mil catorce, mientras los otros "sólo encuentran sus ámbitos de regulación y actuación en el régimen interno estatal" y, toda vez que el propósito del Constituyente Permanente fue claro en cuanto a homologar las garantías institucionales de las elecciones locales, a fin de que las autoridades encargadas de organizar los procesos electorales en las entidades federativas gozaran de verdadera autonomía e independencia, las disposiciones de la Constitución del Estado no deben ser interpretadas en un sentido que merme dicho objetivo.

A su vez, aclara que no es obstáculo a lo anterior lo alegado por el accionante en el sentido de que la reforma al artículo 114 incluyó como sujetos normativos al

---

**"6o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

**"7o.** Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley."

<sup>9</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

**"Artículo 59.** Son facultades del Congreso del Estado:

"...

**"LI.** Requerir la comparecencia de los secretario de despacho del Gobierno del Estado, consejero jurídico, fiscal general del Estado de Oaxaca, titulares de los órganos constitucionales autónomos, directores o administradores de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, concejos municipales y comisionados municipales que se consideren pertinente (sic), para que informen cuando se discuta o estudie un asunto relativo a su ramo o actividades, así como, para que respondan a preguntas que se les formulen."



Instituto y el Tribunal Electoral Locales, por así haberlo dispuesto la exposición de motivos; pues, además de que ésta no proporciona un parámetro que, por sí mismo, pueda determinar la regularidad de la norma que se combate, el Congreso Estatal no podía asignarle un propósito descartado por inconstitucional por el Tribunal Pleno en el precedente referido y, dado que la norma no se modificó en cuanto a los destinatarios de la obligación, ningún sentido tiene analizar el fin perseguido por la Legislatura con la reforma.

En consecuencia, declara infundados todos los conceptos de invalidez formulados por el promovente, precisando que no es necesario abordar puntualmente las demás cuestiones que éste plantea, pues ello sólo tendría sentido si en efecto existiera la obligación de que se duele y, por ende, reconoce la validez de la norma impugnada.

#### **b) Razones del voto concurrente**

Aun cuando coincido con la validez del párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, me aparto de las consideraciones del párrafo 44 de la sentencia, en cuanto a que "el Congreso de Oaxaca no podía darle a la norma un propósito que ya había sido descartado por inconstitucional por esta Suprema Corte en el precedente referido", pues, aunque así debería ser, en los hechos puede presentarse esta situación, tal como pretendió hacerlo la iniciativa, al proponer la reforma del párrafo primero y la adición de un párrafo segundo al referido artículo 114,<sup>10</sup> que contemplaba a todos los órganos autónomos a que se refiere el título sexto de la Constitución Local (incluidos el Instituto y el Tribunal Electoral Estatales), lo cual fue desestimado por el Congreso del Estado, el cual se limitó a precisar en el

<sup>10</sup> **Propuesta de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

**"Artículo 114.** Conforme a esta Constitución y sus leyes respectivas, los órganos autónomos del Estado son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Tienen el derecho a iniciar leyes en las materias de su competencia, presentar el proyecto de presupuesto que requieran para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, así como promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia local. Están facultados para imponer las sanciones administrativas que la ley establezca y, en su caso, ordenar procedimientos ante la autoridad competente.

**"Los órganos autónomos a los que se refiere el presente título,** están obligados a presentar un informe anual de labores ante el Congreso del Estado, por lo que a través de sus titulares deberán rendirlo ante el Pleno de la Legislatura; además, publicarlo a través de los medios electrónicos disponibles en formatos abiertos, accesibles y reutilizables."



párrafo primero la manera como debía cumplirse con la obligación establecida en dicho precepto.

Consecuentemente, coincido plenamente con el reconocimiento de validez del párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, no obstante, me separo de algunas de las consideraciones de la sentencia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 152/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 377, con número de registro digital: 30659.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 275/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 275/2020, en la que declaró la invalidez de la porción "*y no haber sido condenado por algún delito*", del segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 16, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, reformado mediante Decreto Número 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de septiembre de dos mil veinte; asimismo, se extendieron los efectos de la invalidez a la porción "*y no haber sido condenado por algún delito*" de la fracción V, del artículo 34, del mismo ordenamiento.<sup>1</sup> Dichas normas, establecían el requisito de no haber sido con-

<sup>1</sup> **Artículo 16.** El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos y ciudadanas de probidad y prestigio, observando el principio de paridad de género, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

"Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. Sus integrantes deberán reunir los siguientes requisitos:



denado por algún delito para ser integrantes del comité y secretario técnico en el Sistema Nacional de esa entidad.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, el requisito "*y no haber sido condenado por algún delito*" para ser integrante del Comité de Participación Ciudadana y secretario técnico del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, porque introduce una exigencia general de orden moral que carece de una justificación objetiva vinculada con el perfil del cargo público, además de que no distingue entre diversos tipos de delito, pena, o situación procesal.

Realizo este voto concurrente, porque, **si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho a la igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió de considerar que el grupo de personas a quienes excluye ese requisito son aquellas que tienen antecedentes penales, quienes presentan un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General y, por tanto, el artículo 64 debió ser examinado bajo un test de escrutinio estricto. Esto significa que, en mi opinión, la argumentación debió estructurarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad; y, (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.<sup>2</sup>

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Así, al exigir el requisito de no haber sido condenado por algún delito para ocupar dichos cargos, la norma excluye a estas personas de la participación en la vida pú-

" ...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito."

**"Artículo 34.** Para ser designado secretario técnico se deberán reunir los requisitos siguientes:

" ...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito."

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."



blica del Estado y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido consistentemente en múltiples votos, este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

### I. El argumento de la mayoría

La sentencia retoma las consideraciones de la *acción de inconstitucionalidad 83/2019*, en la que se invalidó una porción normativa de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que establecía el requisito de "*no haber sido condenado por delito doloso*" para aspirar al cargo de notario. Destacó que en ese precedente el requisito se consideró violatorio del derecho de igualdad, porque comprendía cualquier delito doloso, sin distinguir la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, lo cual se estudió bajo un escrutinio ordinario.

A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito alguno*" contraria al derecho a la igualdad bajo un escrutinio ordinario, al considerar que, conforme a los precedentes, no se estaba frente a una categoría sospechosa. De ello concluyó que, si bien dicho requisito pudiera tener un fin constitucionalmente válido, –como garantizar el correcto ejercicio del cargo dentro del comité mediante la imposición de una calidad determinada–, no es idóneo al ser sobre inclusivo, pues no precisa si esa condena debía entenderse definitiva; si debió ser impuesta hace varios años o de manera reciente; si el delito debía entenderse doloso o culposo; la pena impuesta; o aquellos elementos necesarios para que el requisito pudiera ser adecuado para desempeñar correctamente el cargo.

### II. Razones del disenso

Coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad, porque exige a las personas que aspiren ser integrantes del comité o secretario técnico no haber sido condenado por algún delito; sin embargo, difiero de la metodología empleada por la mayoría. Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test



de escrutinio estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.<sup>3</sup> En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.". (Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". (Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". (Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, tesis 1a. CII/2010, tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". (Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)". (Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional) "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". (Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". (Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

<sup>4</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". (Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).



Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.<sup>5</sup> Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. Es así que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

#### *Los antecedentes penales como categoría sospechosa*

Si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación<sup>6</sup> en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.<sup>7</sup> Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".<sup>8</sup> Designar a una persona como "criminal" le

<sup>5</sup> Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

<sup>6</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

<sup>7</sup> México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

<sup>8</sup> Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.



imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.<sup>9</sup> A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,<sup>10</sup> el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1 % logró colocarse en un puesto de trabajo.<sup>11</sup> Incluso, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal."<sup>12</sup>

Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.<sup>13</sup>

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico<sup>14</sup> o su

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

<sup>11</sup> De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75, Núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

<sup>12</sup> *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

<sup>13</sup> *Ibidem*, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>14</sup> "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.





raza.<sup>15</sup> Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.<sup>16</sup>

Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.<sup>17</sup> Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.<sup>18</sup>

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación,<sup>19</sup> como la Ley Nacional de Ejecución

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, Núm. 6, 2008, pág. 214.

<sup>16</sup> *Supra* nota 7, pág. 288.

<sup>17</sup> Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurrir los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

<sup>18</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, ocho de marzo de dos mil diecisiete, págs. 23-25.

<sup>19</sup> **Ley Federal para prevenir y sancionar la discriminación**

**"Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."



Penal,<sup>20</sup> contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen.

Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, el grupo de personas a quienes se refiere la porción normativa, es decir quienes fueron condenados por algún delito –en este contexto– deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

#### *El test de igualdad de escrutinio estricto*

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa.

---

#### <sup>20</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal

"**Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

" ...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los **antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.<sup>21</sup>

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional.<sup>22</sup>

Al respecto, cabe destacar que en la acción de inconstitucionalidad 119/2017<sup>23</sup> el Tribunal Pleno determinó que el hecho de que se someta a los integrantes de los Comités de Participación Ciudadana a las responsabilidades de los servidores públicos puede entenderse que tienen ese carácter –de servidores públicos–.

Ahora bien, en una segunda etapa, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la

<sup>21</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

<sup>22</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

**"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."

<sup>23</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de catorce de enero de dos mil veinte.



medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, me parece que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, pues advierto que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito –dolosa o culposa–, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona haya sido condenada por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por tanto, si la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito alguno*" prevista como requisito para desempeñar los cargos de miembro del comité y secretario técnico del Sistema Anticorrupción de Sinaloa, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, por tanto, inválida. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Con base en la metodología expuesta, comparto el sentido de la sentencia, pero no las consideraciones, por lo que consideré necesario formular la presente concurrencia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 275/2020, 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 I, mayo de 2022, página 592, con número de registro digital: 30593.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de noviembre de 2021.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

En sesión pública celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en la que se ratificaron las votaciones alcanzadas en las controversias constitucionales 19/2017 y 11/2018, donde también se demandaba la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Municipio planteó principalmente que la ley impugnada vulnera su autonomía constitucional, pues impone un modelo único en materia de desarrollo urbano que centraliza las decisiones en los Poderes Federales, ocasionando la subordinación de los órdenes de gobierno local y municipal.

Coincido en términos generales con el sentido de la sentencia, aunque me separo de sus argumentos en tres aspectos puntuales. Así, tomé la decisión de formular un voto concurrente a efecto de desarrollar: **I.** Las razones por las cuales se deben desestimar las causas de improcedencia relativas a la definitividad del procedimiento legislativo como requisito para su impugnación; **II.** Los motivos por los que comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y **III.** Las razones por las que coincido en la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

### **I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (considerando quinto de la sentencia, apartado A2)**

#### **a) Fallo mayoritario**

En la sentencia se desestima la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativa a que las etapas del proce-



dimiento legislativo impugnado no constituían una resolución definitiva y, por tanto, debía considerarse como improcedente el planteamiento del Municipio actor en el que se combatían de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo.

Al respecto, en la sentencia se argumenta que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, "*de tal forma que no es impugnabile en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general*". En esta línea, se señala que "*la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad*" (página 85 de la sentencia).

Bajo esta lógica, se concluye que si la ley general impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor. Lo anterior, con apoyo en la tesis jurisprudencial P./J. 129/2001, de rubro: "**CONTROVERISA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.**"<sup>1</sup>

## b) Razones de disenso

En este punto, comparto la conclusión de la sentencia en el sentido de declarar **infundado** el argumento de la Cámara de Diputados consistente en que el Municipio actor impugnó de manera aislada las etapas del procedimiento legislativo y ello resulta improcedente dentro de una controversia constitucional. Sin embargo, estimo pertinente formular el presente voto concurrente, pues **difiero de las consideraciones** mediante las cuales se desestima dicha causa, **consistentes, medularmente, en que "la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva"** (página 85 de la sentencia).

<sup>1</sup> Emitida por el Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, con número de registro digital: 188640.



En primer lugar, advierto que –contrario a lo alegado por la Cámara de Diputados– el Municipio actor no impugnó de manera aislada o individual las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la ley general combatida; **sino que, con motivo de la publicación de ésta, impugnó los vicios formales que, a su parecer, se verificaron dentro del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

Ahora bien, apoyándose en el criterio contenido en la **tesis jurisprudencial P/J. 129/2001**<sup>2</sup> –derivada del recurso de reclamación 209/2001–, en la sentencia se afirma que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, "*de tal forma que no es impugnabile (vía controversia constitucional) en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general*" (página 85 de la sentencia).

Sin embargo, en precedentes más recientes –en específico, al resolver el **recurso de reclamación 36/2012-CA**–<sup>3</sup>, este Alto Tribunal matizó dicho criterio y distinguió que si bien en la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente impugnar individualmente las fases de un procedimiento legislativo; **en la controversia constitucional sí es posible reclamar las fases del procedimiento legislativo, sin que pueda alegarse falta de definitividad.** Lo anterior, pues, en este medio de control, no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar los actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los Poderes legitimados constitucionalmente y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Emitida por este Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, con número de registro digital: 188640, de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.**"

<sup>3</sup> Resuelto por la Primera Sala, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil doce.

<sup>4</sup> Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Libro XV, diciembre de 2012, página 580, con número de registro digital: 2002365, de rubro: "**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**"



Así las cosas, si bien coincido con la idea de que en controversia constitucional es procedente impugnar un procedimiento legislativo con motivo de la emisión de la norma a la que da origen, supuesto en el que nos encontramos en el presente caso y, en consecuencia, es claramente **infundado** el planteamiento de la Cámara de Diputados; **no comparto la afirmación tajante que se formula en la sentencia en cuanto a que en controversia constitucional no es posible impugnar de manera individual los actos del procedimiento legislativo, pues lo cierto es que este Alto Tribunal ha reconocido que sí sería posible en los términos apuntados en el párrafo anterior.**

En suma, **estimo que en controversia constitucional es posible impugnar tanto el procedimiento legislativo en su conjunto con motivo de la emisión de la norma general que le dio origen, como también actos específicos dentro del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello.** Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero **separándome** de sus consideraciones.

## **II. Voto concurrente en relación con el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (considerando décimo sexto de la sentencia)**

En este apartado desarrollaré las razones por las cuales me pronuncié a favor del reconocimiento de validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

**"Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

**"VI.** Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso..."

Al respecto, el Municipio actor argumentó que la norma es inconstitucional debido a que vulnera las competencias que le reconoce el artículo 115, fracciones II, inciso b) y V, incisos a) y d), de la Constitución General, al impedirle modificar el uso de los espacios a que se refiere.





### a) Fallo mayoritario

De la lectura de la sentencia se desprende que la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que el Municipio actor partió de una premisa equivocada, al considerar que los espacios públicos a que se refiere la fracción impugnada no pueden ser destinados a usos distintos.

Lo anterior, debido a que conforme al artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia, en caso de utilidad pública, **los espacios en cuestión sí pueden ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio**. De esta manera, la fracción XII del diverso numeral 75 faculta a la autoridad para destinar los espacios públicos a otros fines, supuesto en el que deberá justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. De ahí que no se vulneren las facultades municipales de la materia.

### b) Razones de disenso

Si bien concuerdo con el reconocimiento de validez de la norma impugnada, arribo a dicha conclusión a partir de un razonamiento distinto. Como lo he sostenido, el Congreso de la Unión tiene competencias para distribuir facultades en materia de asentamientos humanos y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones. Ello, sin vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios o convertirlos en meros ejecutores.

Tratándose de normas que imponen modalidades para administrar el patrimonio inmobiliario, también he sostenido que **no deben imponer prohibiciones absolutas** que hagan nugatoria la facultad prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional.<sup>5</sup> Así me pronuncié durante la discusión de la controversia constitucional 67/2011 en la sesión del diecinueve de febrero de dos mil trece del Tribunal Pleno.

#### <sup>5</sup> **Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ..."



Conforme a este razonamiento, considero que en el caso la norma impugnada es constitucional porque **no establece una limitación absoluta en cuanto al destino de los bienes municipales.**

En efecto, la norma impugnada protege el mantenimiento de los espacios públicos, de acuerdo con los principios de protección y progresividad, que derivan del reconocimiento de su importancia para garantizar el derecho a una vida sana, así como la convivencia, recreación y seguridad ciudadanas.<sup>6</sup>

Con todo, tal como señala la sentencia, el artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia también dispone que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos podrán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes. De ahí que la fracción XII del propio artículo 75,<sup>7</sup> disponga que en caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. En este contexto, es claro que la norma impugnada no establece una limitación absoluta al destino de los bienes municipales.

Por lo anterior, comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque por razones distintas a las reflejadas en la sentencia.

### **III. Voto concurrente en relación con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo**

#### **6 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

"...

"VII. **Protección y progresividad del espacio público.** Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como **elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana** que considere las necesidades diferenciada (sic) por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el **mantenimiento de los espacios públicos** que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."

#### **7 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."



**Urbano, así como en relación al artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerandos décimo octavo y trigésimo primero de la sentencia)**

**a) Fallo mayoritario**

En este apartado el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada, al considerar que los argumentos del Municipio actor eran inatendibles pues no estaban relacionados con alguna violación competencial, sino que versaban exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados, las cuales no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional al no ser la vía idónea para ello.

**b) Razones de disenso**

Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106,<sup>8</sup> esto se debe a que los planteamientos del Municipio actor son infundados y no a que sean inatendibles como estimó la mayoría del Pleno.

<sup>8</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**"Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de Normas Oficiales Mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en esta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

**"Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las Normas Oficiales Mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

**"Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

**"I.** El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

**"II.** Los actos, hechos u omisiones denunciados;

**"III.** Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

**"IV.** Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."



Lo anterior, pues como he sostenido en diversos precedentes, **considero que es válido analizar violaciones a derechos humanos en controversia constitucional**, en tanto que el ámbito de protección de tales derechos puede determinar el alcance de las competencias materia de la controversia.

En efecto, al resolver las controversias constitucionales **62/2009** y **104/2009**,<sup>9</sup> sostuve que cuando los argumentos sobre violaciones a derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales, pues el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar determinado por el de algunos derechos fundamentales.

De igual forma, en el voto concurrente y particular que formulé en la **controversia constitucional 62/2016**,<sup>10</sup> señalé que, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los Poderes u órganos legitimados, *"dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos"*. En este sentido, referí que *"válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos"*, lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

Ahora bien, los argumentos planteados por el Municipio actor consistieron, en esencia, en que la afectación que el nuevo modelo de desarrollo urbano tiene en su ámbito competencial produce también **una reducción del ámbito de participación ciudadana en comparación con la ley abrogada**.

En ese sentido, considero que los argumentos del Municipio actor involucran un planteamiento vinculado con el **derecho de participación ciudadana**, en relación con el **principio de progresividad**, pues plantea que, en comparación con la legislación general anterior, se *redujo* el ámbito de participación ciudadana en la materia.

<sup>9</sup> Resueltas en sesiones de treinta de abril y dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos en la controversia constitucional 62/2009; y por mayoría de ocho votos en la controversia constitucional 104/2009.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.



La participación democrática es un principio que rige la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tal como puede derivarse de los artículos 26, apartado A, de la Constitución General y 4, fracción V, de la ley general impugnada.

En efecto, la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano se encuentra inmersa en el ámbito de la planeación nacional,<sup>11</sup> la cual conforme al artículo 26, apartado A, de la Constitución General<sup>12</sup> debe ser **democrática y deliberativa**, debiendo la ley establecer **mecanismos de participación** que recojan las **aspiraciones y demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

<sup>11</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 22.** La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

<sup>12</sup> **Constitución General**

"**Artículo 26.**

"**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional 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.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."



En congruencia con lo anterior, la ley general impugnada establece la **participación democrática** como un **principio rector** de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, que implica que debe *protegerse el derecho de todas las personas a participar* en la **formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas** que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio.<sup>13</sup>

Es por ello que la ley general impugnada confiere a todos los ámbitos de gobierno la **promoción** de la **participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano**.<sup>14</sup> Por lo que se refiere específicamente a los Municipios, establece como atribución a su cargo, la de "*crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen ...*"<sup>15</sup>

En ese sentido, la determinación respecto a si diversos aspectos de la ley general impugnada resultan **regresivos** en relación con los derechos de sus habitantes en comparación con la ley anterior, **puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor**, en tanto que a éste le corresponde la promoción de dicha participación en las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio y,

<sup>13</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

"...

"**V.** Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia."

<sup>14</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 92.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."

<sup>15</sup> "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"...

"**XXII.** Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley; ..."



específicamente, la creación de los mecanismos de consulta ciudadana para tales efectos.

Por tanto, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que los planteamientos del Municipio actor **sí podían ser analizados** a través de la controversia constitucional; no obstante, estimo que tales argumentos resultaban **infundados**, tal como lo explico a continuación.

Para determinar si ciertas normas son contrarias al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, esta Suprema Corte ha sostenido que debe analizarse si la medida en cuestión *efectivamente tiene un carácter regresivo*.<sup>16</sup> Ello en el entendido de que no cualquier regresión en un derecho es inconstitucional, pues puede haber casos en los que ello resulte justificado, lo que en todo caso dependerá de que la regresión supere un test de proporcionalidad.

**Las normas impugnadas no tienen un carácter regresivo** y, por tanto, **no existe una reducción en el ámbito de participación ciudadana**, pues: (i) la posibilidad de proponer la modificación de los planes y programas y vigilar su cumplimiento, así como la de participar haciendo propuestas en aspectos relevantes de la materia continúan vigentes; y, (ii) no se desnaturaliza el carácter de la denuncia ciudadana como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaré cada uno de estos puntos.

#### **i) Participación en modificación de planes y programas, vigilancia de su cumplimiento y en propuestas en aspectos relevantes**

Una comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada permite advertir que si bien en la primera se preveía "*la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desa-*

<sup>16</sup> Véase el **amparo en revisión 566/2015**, resuelto por la Primera Sala el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos; así como los que derivaron en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: "**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.**". Localización: Décima Época; Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 188, con número de registro digital: 2015304.



rrollo urbano" como un aspecto que comprendía la participación social,<sup>17</sup> mientras que en la segunda "*la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada*" es uno de los aspectos respecto de los cuales las autoridades están obligadas a **promover** la participación social y ciudadana;<sup>18</sup> lo cierto es que ambas contemplan que las **Legislaturas Estatales** deben establecer la **forma y procedimientos** para que los sectores social y privado participen en la **formulación, modificación, evaluación y vigilancia** de los **planes o programas de desarrollo urbano**.<sup>19</sup> Lo anterior sin que el procedimiento previsto para la aprobación y modificación cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

<sup>17</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley; ..."

<sup>18</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 93.** Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley; ..."

<sup>19</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)**

"**Artículo 16.** La legislación estatal de desarrollo urbano determinará **la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano**.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."

**Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**





Por otra parte, el Municipio actor señala que ya no es posible hacer propuestas en aspectos relevantes, tales como la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población** y la **construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**.

En la ley abrogada esos puntos estaban previstos en un listado que enumeraba distintos **aspectos que debía comprender la participación social** en materia de asentamientos humanos.<sup>20</sup> En la ley general impugnada se establece un listado de **ciertas materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana**, sin que se incluyan los aspectos mencionados.<sup>21</sup>

**"Artículo 30.** La legislación estatal de Desarrollo Urbano determinará **la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano**.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiendo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel **y en forma electrónica a través de sus sitios web**, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel **y en forma electrónica a través de sus sitios web**, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, **la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes.**"

<sup>20</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

**"Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"...

"II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

"III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; ..."

<sup>21</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**"Artículo 93.** Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en **al menos** las materias siguientes:



A pesar de esta modificación, considero que el hecho de que el listado que establece los temas en los que las autoridades deben promover la participación ciudadana no contemple los aspectos relativos a la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población** y la **construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**, no significa que los ciudadanos ya no puedan participar en estos temas.

En efecto, además de que el listado que establece este precepto prevé el *mínimo* de las materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana, la posibilidad que tienen los sectores social y privado para participar en la **formulación, modificación y evaluación** de los planes o programas de desarrollo urbano en términos del artículo 30 de la ley general impugnada, permite la participación en aspectos relevantes como los señalados por el Municipio actor.

## ii. Desnaturalización de denuncia ciudadana

De la comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada se observa que en la primera no se establecía la denuncia ciudadana como tal, sino que se preveía la posibilidad de que los residentes de una determinada área afectada –por construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles contrarias a las normas, planes y programas de desarrollo urbano– exigieran la aplicación de **medidas de seguridad y sanciones** ante las **autoridades competentes**.<sup>22</sup>

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población;

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, y

"VIII. La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos."

<sup>22</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 57.** Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las



Las normas impugnadas, además de seguir contemplando la posibilidad de exigir que se apliquen las **medidas de seguridad** y **sanciones**, establece la **denuncia ciudadana** como un mecanismo para que **toda persona física o moral** –no sólo los residentes de una determinada área afectada– pueda denunciar **cualquier hecho, acto u omisión** –no únicamente "*construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles*"– que contravenga las disposiciones de la ley, las leyes estatales en la materia, las Normas Oficiales Mexicanas o los planes o programas en la materia, así como la posibilidad de solicitar ser representados ante las autoridades correspondientes.<sup>23</sup> Asimismo, se establecen aspectos relativos a su forma de presentación, a los elementos que debe contener y los supuestos en que no se dará trámite.<sup>24</sup>

disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

"Dicho derecho se ejercerá ante las **autoridades competentes**, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente."

<sup>23</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**"Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de Normas Oficiales Mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta Ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

**"Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las Normas Oficiales Mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

<sup>24</sup> **"Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."



La regulación de la denuncia ciudadana en los términos establecidos en la ley general impugnada no elimina el carácter de dicho instrumento como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues continúa vigente la posibilidad de denunciar ante las autoridades locales competentes los actos contrarios a la normativa, a los planes y programas de desarrollo urbano.

Ahora bien, la ley abrogada señalaba que la posibilidad de exigir que se impusieran las medidas de seguridad y sanciones se ejercería ante "**las autoridades competentes**" –que el Municipio actor señala que eran principalmente municipales–, mientras que, en términos de la ley general impugnada, la denuncia debe hacerse "**ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales**". Sin embargo, esta modificación no implica una medida regresiva respecto del derecho de participación ciudadana, pues los habitantes del Municipio continúan teniendo la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e incluso de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuve a favor del reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106 de la ley general impugnada, ello se debe a lo infundado de los planteamientos del Municipio actor, mas no a la imposibilidad de analizarlos a través de la controversia constitucional. Por esencialmente las mismas razones, voté con la propuesta de reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 II, mayo de 2022, página 1004, con número de registro digital: 30556.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2022.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **uno de marzo de dos mil veintidós**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la **invalidez** del artículo 296, párrafo primero, en su porción normativa "privación de derechos relativos a la familia", del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-492, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

En efecto, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que me separo de las siguientes consideraciones:

- I. De las plasmadas en el considerando **V**, relativo a "**Causas de improcedencia y sobreseimiento**", pues si bien comparto el sentido de la sentencia, que desestimó la **causa de improcedencia** alegada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, relativa a que la demanda se presentó fuera del plazo, toda vez que la porción normativa impugnada no fue objeto de modificación; me separo de la consideración en la que se sostiene, que la reforma impugnada que involucra el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicada el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, se trata de un nuevo acto legislativo **porque su sentido normativo sufrió un cambio normativo** que permite el análisis de los conceptos de invalidez.

Lo anterior, toda vez que **no comparto el criterio de cambio material o de sentido normativo**, conforme al criterio reiterado que he sostenido en precedentes, ya que, desde mi óptica, **basta con que se cumpla con el criterio "formal" de modificación a la norma para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley**, pues es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, para que se considere que se **trata de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, ya que, como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En este sentido, como lo he señalado en diversos precedentes, me separo **de las consideraciones** que sostiene que para tener por **acreditada** la existencia



de un nuevo acto legislativo, es necesario que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y que la modificación normativa **sea sustantiva o material**.

II. En el considerando **VI**, relativo a "**Consideraciones y fundamentos**", se determinó declarar la invalidez del artículo 296, párrafo primero, en su porción normativa que indica "*privación de derechos relativos a la familia*", del Código Penal para el Estado de Tamaulipas,<sup>1</sup> reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

En efecto, coincido con la invalidez del artículo 296, párrafo primero, en la porción normativa que indica "**privación de derechos relativos a la familia**", del Código Penal para el Estado de Tamaulipas; sin embargo, debo precisar que, coincido **sólo en cuanto no señala un plazo por el que se privará al activo de los derechos de familia**, lo que torna a la pena en una privación absoluta que perdurará, incluso después de compurgada la pena y resarcido, en su caso, el daño ocasionado, sin que dé la posibilidad de que el juzgador individualice la pena, dependiendo de las circunstancias del caso y las particularidades del sujeto activo.

En este sentido, la norma violenta el principio de legalidad y de proporcionalidad de las penas al establecer una pena fija; aunado a que, se afectan los derechos de las propias víctimas, destacadamente los derechos de las niñas, niños y adolescentes, quienes tienen derecho –conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal– a convivir con sus progenitores y gozar de una estabilidad familiar en la medida de lo posible. Por lo que, se afecta el interés superior del menor, consagrado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

#### <sup>1</sup> Capítulo VI

##### **Abandono de obligaciones alimenticias**

(Reformado primer párrafo, P.O. 4 de marzo de 2021)

**"Artículo 296.** Al responsable del delito de abandono de obligaciones alimenticias se le impondrá una sanción de un año a seis años de prisión, y multa de hasta 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, privación de derechos relativos a la familia y entrega de las cantidades que no fueron oportunamente suministradas a la familia.

(Reformado, P.O. 4 de marzo de 2021)

"La misma pena y multa se aplicará a quien estando obligado a informar acerca de los ingresos de quienes deban cumplir con la obligación alimentaria desobedezcan la orden judicial de hacerlo o informen con datos falsos. ..."



En este contexto, me separo del resto de las consideraciones que sustentan la sentencia, ya que considero que la porción normativa impugnada del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, no es violatoria del principio de taxatividad.

En efecto, cuando el tipo penal contiene una referencia a vocablos como "*derechos relativos a la familia*" tales locuciones constituyen una remisión tácita a la legislación especial reguladora del derecho contenido en el tipo penal, como en la especie lo es el Código Familiar del Estado de Tamaulipas para determinar cuáles son los derechos relativos a la familia susceptibles de ser afectados.

Esto es, la falta de definición expresa hace necesario recurrir a la legislación, cuyo análisis integrador y armónico, permite que el dispositivo en mención cuente con un grado suficiente de claridad y precisión, en tanto que, del contexto de la norma puede observarse su significado sin confusión para el destinatario, pudiendo el operador jurídico aplicar la privación de cualquiera de esos derechos; **sin embargo, el tipo penal no contiene parámetros de mínimo a máximo para que el juzgador pueda graduar la pena de acuerdo a la gravedad del ilícito, la capacidad del infractor o cualquier elemento tendente a demostrar la gravedad, levedad o reincidencia de la conducta a sancionar.**

De esta manera, considero que no existe violación al principio de taxatividad, pues la norma impugnada, es clara al disponer que los derechos relativos a la familia que se le suspenderán o privarán al sujeto activo los que comprende a **todos** y, por tanto, dependiendo de la conducta que se realice, es decir, de las circunstancias, la naturaleza grave o no de la conducta, su reiteración, etcétera, debería ser la suspensión de los derechos relativos a la familia que tenga el sentenciado hacia con los sujetos pasivos.

No obstante ello, como se dijo, **la norma no establece parámetros para graduar la pena respectiva, destacadamente no establece un plazo por el que podrían privarse al sentenciado de tales derechos**, de manera que –como lo expresé– establece una privación total, absoluta y permanente, con independencia de la gravedad o la levedad de la conducta, su forma de comisión y hasta la culpabilidad del infractor, lo que sí torna inconstitucional al artículo 296, párrafo primero, en la porción normativa que indica "*privación de derechos relativos a la familia*", del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, por violación a los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 60/2021, 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 I, mayo de 2022, página 906, con número de registro digital: 30598.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020.**

En las sesiones celebradas el trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, reformado el nueve de enero de dos mil veinte, mediante Decreto No. 167/2020. La Comisión accionante consideró que el precepto era discriminatorio y vulneraba el derecho de igualdad, salud y acceso a la información de las comunidades indígenas de la entidad, pues la porción señala que las acciones de información y orientación educativa que se otorguen a las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en maya.<sup>1</sup>

**"Artículo 68.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos con pleno respeto a su dignidad.

"Quiénes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en la que incurran.

**"Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya."**





Por unanimidad de votos, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa, pero hubo una votación dividida en cuanto a las consideraciones de dicha invalidez. Una mayoría de seis integrantes consideró que la norma era inválida por violaciones al derecho de acceso a la información en materia de derechos sexuales y reproductivos de las personas que no hablan español o maya. Por otra parte, una minoría de cinco integrantes votamos a favor de la invalidez, pero porque el Congreso Local no consultó a los pueblos y comunidades indígenas, en el proceso legislativo que dio origen a la norma.<sup>2</sup>

No omito precisar que previo a la votación del fondo del asunto, el Pleno se pronunció respecto a la necesidad de la consulta y concluyó por mayoría de seis votos,<sup>3</sup> que no era necesario que el Congreso Local realizara la consulta exigida constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, toda vez que la porción normativa impugnada no afectaba a este grupo.

En ese sentido, al formar parte de la minoría, quiero dejar constancia de las razones por las que considero que la norma debió invalidarse por vulnerar el derecho a la consulta previa.

### Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o. de la Constitución Política del País,<sup>4</sup> y con los numerales 2.1, 6.1 y

<sup>2</sup> Por la invalidez de la norma por no haber existido consulta previa: las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>3</sup> Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Piña Hernández, votaron en el sentido de que no era necesaria la consulta.

<sup>4</sup> "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"**Artículo 2o.** ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.



6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>5</sup> los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

### "Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

### "Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **Consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

---

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

<sup>5</sup> Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

\*[Énfasis añadido]

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012,<sup>6</sup> que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles. Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.



Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime en cuanto a que a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.<sup>7</sup> En este caso se impugnaba una Ley Fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales,

---

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"



así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación, como lo ha sido en el presente caso.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.<sup>8</sup>

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.<sup>9</sup> La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.<sup>10</sup> En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en este grupo social, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

### Voto concurrente

El incumplimiento a esa disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.*"

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En la presente acción de inconstitucionalidad, el Pleno se enfrentó, una vez más, a tener que determinar si la porción normativa impugnada –que forma parte de la ley de salud de la entidad– es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, para poder fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a este grupo.

Una lectura empática del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán sugiere *prima facie* que es positivo para los pueblos y comunidades indígenas. Al invalidarlo, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?. Después de todo, la norma está disponiendo que las acciones de difusión y de orientación en materia de planificación familiar se deben proporcionar en español y en lengua maya.

Sin embargo, ese es un beneficio aparente porque lo cierto es que no basta que la norma local disponga que se deberá informar en lengua maya, sino que establece, precisamente, acciones de información y orientación educativa que podrían requerir ser culturalmente adecuadas para los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, el problema no es sólo que la norma establezca el idioma español y una única lengua (maya) a pesar de que en Yucatán se hablan también otras lenguas. Si el temor es que prevalezca una norma que restrinja la información a la lengua maya en detrimento de otras lenguas, es un temor infundado porque la Ley General de Salud, que es el marco general, establece claramente que la información y orientación debe darse en español y en la "*lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate*".<sup>11</sup>

<sup>11</sup> **"Artículo 67.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

"Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

**"En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate."**



En todo caso, el artículo 68 de la ley local está copiando, aunque de manera deficiente, el diverso 67 de la ley general. Esa no es la razón para invalidar el precepto 68 local mencionado, en todo caso es una mala técnica legislativa pero no hay flagrancia constitucional por ese motivo. El verdadero motivo para invalidar esa norma estaba en la falta de consulta previa de cómo querían ser informadas y orientadas en materia de planificación familiar los pueblos y comunidades indígenas de Yucatán, pero esta razón fue desestimada por una mayoría de seis de mis colegas en el Tribunal Pleno.

La mayoría del Pleno decidió que no existía una afectación, pues la norma impugnada se trataba sólo de una instrumentalización del derecho de acceso a la información (y restringirlo a la lengua maya) en materia de derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas, considerando que quienes no hablen español o maya verán vulnerado su derecho a decidir sobre el número y esparcimiento de sus hijos o hijas, y a su derecho a la salud sexual y reproductiva, de manera informada. Pero es una percepción falsa porque el artículo 67 de la Ley General de Salud claramente integra a todas las personas indígenas en la información y orientación en materia de planificación familiar ya que dispone que la información y orientación deberán darse, como ya señalé, en la *"lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate"*.<sup>12</sup>

La decisión mayoritaria **me parece desafortunada por partida doble**. Primero, porque invalida una norma local que no necesariamente es inconstitucional y que no generaba en realidad perjuicio ya que la Ley General de Salud es de observancia nacional y es incluyente respecto a todas las lenguas indígenas; sino que invalida dicha norma local, ordena legislar y NO vincula al Congreso

<sup>12</sup> **Artículo 67.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

"Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

**"En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate."**





Local a llevar a cabo una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas. Ni siquiera porque ya se invalidaba la norma se consideró pertinente ordenar esta consulta, a pesar de que tenía relación directa con las personas indígenas.

La decisión me parece equivocada y todavía peores sus efectos, pues se invalida la norma, pero no se ordena que se consulte a las personas indígenas antes de legislar para subsanar el vicio de invalidez.

Además, la falta de consulta implicó una afectación a los pueblos y comunidades indígenas respecto a cómo deben ser las acciones de información y orientación educativa que les otorguen. Dichos grupos son los que deben decidir la forma de difusión de la información en materia de derechos sexuales y reproductivos de conformidad con sus usos y costumbres, así como de su cosmovisión. Por ejemplo, a través de las personas que practican la medicina tradicional, parteras, u otra figura propia de su grupo, con la que se genere un espacio de confianza e información, o el tipo de capacidades o capacitaciones que deberían tener los funcionarios para llevar a cabo las actividades de difusión. Es decir, **la pregunta no es si quieren recibir la información, la pregunta es cómo quieren recibirla.**

En razón de lo anterior, considero que la porción normativa impugnada es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, por lo que el Congreso Local debió consultarles. No obstante, de la revisión del proceso legislativo, se advierte que el Congreso Local no realizó la consulta previa a la que estaba obligado, lo que vulnera el artículo 2o. de la Constitución Política del País y el diverso 6 del Convenio 169 de la OIT, por lo que, siguiendo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,<sup>13</sup> debía invalidarse el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, por vulnerar el derecho a la consulta.

Ahora bien, quiero dejar constancia de algunas reflexiones en cuanto a la invalidez de las normas por vulnerar el derecho a la consulta previa. Consideraciones que también han motivado el sentido de mi voto.

<sup>13</sup> Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.



Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable** para beneficiar a los pueblos y comunidades indígenas, incluso a pesar de que, si se hubiera decretado la invalidez por falta de consulta, se hubiera sujetado al plazo de dieciocho meses (como se hizo en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 212/2020) pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, **podiera** constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas, al proporcionar información en planificación familiar, sobre el número y esparcimiento de los hijos o hijas, así como para prevenir el embarazo adolescente.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>14</sup> quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a este grupo que requiere normas específicas que este conoce mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido

<sup>14</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a las personas indígenas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que se ordena volver a legislar en lo invalidado.<sup>15</sup>

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en estos supuestos debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a este grupo en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos son responsables con lo mandatado y solidarios con el grupo en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad es que voté a favor de invalidar la porción normativa impugnada, pero por falta de consulta previa no por vicios propios, aclarando precisamente mis reservas al respecto; votación que, como indiqué anteriormente, fue minoritaria en cuanto a la necesidad de consulta.

---

<sup>15</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 990, con número de registro digital: 30774.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 123/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 152, con número de registro digital: 30087.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59,



párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la Ley General de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y elec-

---

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



tricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un nú-

<sup>3</sup> **Artículo 71.** Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."



mero mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para

---

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

<sup>6</sup> **"Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."





lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que "... la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ..."

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "... provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas."

Asimismo, indicó que: "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*"

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "... el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente."



Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven; ..."



que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual solo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el



desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 14/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo II, marzo de 2022, página 1189, con número de registro digital: 30465.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León en la que demandó la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de



noviembre de dos mil dieciséis, así como la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última considerada por el Municipio actor en su ampliación de la demanda como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En las sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno<sup>1</sup> estimó que la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León es un acto de aplicación de la ley general de la materia.

Sin embargo, al emitir mi voto en el apartado de causas de improcedencia en la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, fui enfático en precisar que mi postura es en contra de que se considere a la ley local de asentamientos humanos como un acto de aplicación de la ley general de la materia.

Lo anterior con base en las razones que expondré a continuación:

Primeramente, es importante destacar que el Municipio demandante sostiene que la ley local es un acto de aplicación en su perjuicio de la ley general de la materia, debido a que ello obedeció en términos del párrafo primero de su artículo tercero transitorio.<sup>2</sup>

Considero incorrecto que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Nuevo León se le dé el trato de un acto de aplicación de la ley general de la materia, pues no obstante que el artículo tercero transitorio de esta última ley establece

<sup>1</sup> Al estudiar el apartado de causas de improcedencia advertidas de oficio, las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, consideraron que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

<sup>2</sup> "TERCERO. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento.

"En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del Gobierno central y de las demarcaciones territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor."



el plazo de un año para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno emitan o adecuen todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento, lo cierto es que no debe perderse de vista que la concurrencia en materia de asentamientos humanos deriva de un mandato constitucional.

En efecto, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, se reformó el párrafo tercero del artículo 27, y se adicionó la fracción XXIX-C del artículo 73 y las fracciones IV y V del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos preceptos constitucionales establecían lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

(Reformado, D.O.F. 6 de febrero de 1976)

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carez-



can de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

(Adicionada, D.O.F. 6 de febrero de 1976)

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; ..."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

(Adicionada, D.O.F. 6 de febrero de 1976)

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

La anterior reforma introdujo en nuestro sistema jurídico la concurrencia en materia de asentamientos humanos con la finalidad de cumplir con los objetivos establecidos en el artículo 27 constitucional relacionados con la distribución equitativa de la riqueza pública y cuidado de su conservación, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.



En consecuencia, no es difícil advertir que en el Texto Constitucional obliga al Estado Mexicano a establecer de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Para lograr la consecución de tales fines constitucionales, la reforma que se ha venido comentando otorgó al Congreso de la Unión la facultad de emitir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Por otra parte, resulta importante destacar el contenido del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional referida, en el cual fue establecido lo siguiente.

"Segundo. El Congreso Federal y las Legislaturas Locales, deberán expedir en el plazo de un año, las leyes reglamentarias previstas en las anteriores reformas y adiciones."

De lo anterior se advierte que la reforma constitucional de mil novecientos setenta y cuatro estableció el mandato para que el Congreso Federal y las Legislaturas Locales expidieran sus ordenamientos en materia de asentamientos humanos, con la particularidad de que la facultad de establecer la ley marco que regulará la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno, corresponde al Congreso de la Unión.

En ese sentido, estimo que en el caso concreto no es dable considerar a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues dicho mandato deriva de la propia Constitución General, es decir, es la propia fuerza normativa de la Constitución la que faculta a las Legislaturas Locales la obligación de expedir y ajustar sus legislaciones conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Así pues, estimo que la legislación local de asentamientos humanos no debe considerarse como un acto de aplicación de la ley general de la materia, pues cada legislación fue emitida por órdenes de gobierno distintos cuyo origen nace de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ya se ha visto.





Por tanto, si el artículo tercero transitorio de la ley general de la materia establece que las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de la propia ley general, ello obedece al mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, que precisamente tuvo su origen en la reforma constitucional de mil novecientos setenta y seis.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que desde la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno debió sobreseerse respecto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, impugnada en ampliación por el Municipio actor, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 27, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, Fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior si tomamos en cuenta que, desde mi punto de vista, no estamos en presencia de actos estrechamente vinculados que posibiliten la procedencia de la impugnación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León vía ampliación de la demanda, toda vez que tanto la ley general de la materia como la referida ley local son ordenamientos autónomos emitidos por diferentes órganos legislativos en cumplimiento a un mandato previsto en la propia Constitución.

En cuanto al estudio de fondo, la parte demandante sostuvo en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local o municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbano atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>3</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>4</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secun-

<sup>3</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>4</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



daria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>5</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto

<sup>5</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán:

"...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."



que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>6</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>7</sup> en relación con el

<sup>6</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>7</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."



artículo 27, párrafo tercero,<sup>8</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los

---

<sup>8</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que "... *la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...*"

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "... *provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.*"

Asimismo, indicó que "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*"

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "... *el Gobierno atienda ... el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente.*"

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.



Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>9</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

<sup>9</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."



En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme a los precedentes emitidos en las diversas controversias constitucional 19/2017 y 11/2018 (esta última resuelta conforme al precedente de la controversia constitucional 17/2018 resuelta en sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno), las cuales fueron resueltas en sesiones de cuatro y once de febrero de dos mil veintiuno, respectivamente.





Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son esencialmente coincidentes con los que formulé en los precedentes de las controversias constitucionales 19/2017 y 17/2018.

**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 del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 II, mayo de 2022, página 1004, con número de registro digital: 30556.

Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 19/2017 y 17/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de febrero a las 10:06 horas y 18 de febrero a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 480 y 826, con números de registro digital: 30368 y 30391, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE CUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

**El presente asunto fue promovido por el** Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.



Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia, establece que al llevarse a cabo la zonificación secun-

---

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



daria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."



servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."



y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que "... *la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...*"

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "... *provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.*"

Asimismo, indicó que "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*"

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "... *el Gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación*"



*para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente."*

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C, del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de im-

<sup>7</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven; ..."



poner cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento; sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el





desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, advierto que las controversias constitucionales 14/2017, 15/2017, 17/2017, 18/2017, 20/2017, 21/2017, 22/2017 y 23/2017, así como 16/2017 fueron falladas, respectivamente, en sesiones de ocho y once de febrero de dos mil veintiuno a partir de lo resuelto en el presente precedente, debido a que las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos hechas valer en cada una de las demandas de este grupo de controversias constitucionales son idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido también deben entenderse aplicables a los asuntos antes mencionados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 480, con número de registro digital: 30368.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León en el que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,



publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secun-

<sup>1</sup> Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras



daria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

---

y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán:

"...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."



Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno, emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que: "*... la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...*"

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "*... provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.*"

Asimismo, indicó que: "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*"



Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que: "... *el gobierno atienda ... el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, ...*"

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven; ..."



de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (artículo 71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."





De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme al marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.

**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 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 21/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1679, con número de registro digital: 30650.

La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la*



*Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 480, con número de registro digital: 30368.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y *evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen



mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y

---

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."



En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.



Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del País y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el País.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

---

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."



En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que "...la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...".

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "... provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas."

Asimismo, indicó que "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*".

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "...el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente."

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las



normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la

<sup>7</sup> Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;"





posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.



RESPECTUOSAMENTE.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2588, con número de registro digital: 30648.

La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 480, con número de registro digital: 30368.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de mayo de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior, al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión



impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación

---

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios.

"El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."



los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."



Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que *"...la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas..."*

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo *"...provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas."*

Asimismo, indicó que *"Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las via-*



*lidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado...*"

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que *"...el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente."*

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven; ..."





usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'la normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."



De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.

**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 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 23/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2134, con número de registro digital: 30647.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 2022.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

En sesión pública celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en la que se ratificaron las votaciones alcanzadas en las controversias constitucionales 19/2017 y 11/2018, donde también se demandaba la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

### **I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando vigésimo, apartado b, de la sentencia)**

#### **a) Fallo mayoritario**

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al artículo 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.<sup>1</sup> De la lectura de la sentencia se des-

#### **<sup>1</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

**"Artículo 52.** El Estado a través de la Secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, Presidente Municipal o de la Dependencia Municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de ésta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal **o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación**, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."



prende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales**, analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales.

## b) Razones de disenso

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del artículo 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

### Artículo 56. (penúltimo párrafo)

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal **o municipal** competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, **tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación**. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley."



El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>2</sup> establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, **una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.<sup>3</sup> Sin embargo, en las normas de que se trata esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

#### <sup>2</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 44.** El Ayuntamiento, **una vez que apruebe** el plan o programa de Desarrollo Urbano, y **como requisito previo a su inscripción** en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."

#### <sup>3</sup> **Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."



Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

## **II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando vigésimo, apartado c, de la sentencia)**

### **a) Fallo mayoritario**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,<sup>4</sup> por las razones que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

<sup>4</sup> **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

"**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas:

" ...

"**IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta** de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



## b) Razones de disenso

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos de los artículos 10, fracciones VII y VIII, y 44 de la ley general de la materia,<sup>5</sup> las entidades federativas deben verificar que los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbanos, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

<sup>5</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**"Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

...

"VII. Analizar y calificar la **congruencia y vinculación con la planeación estatal**, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos **tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal**;..."

**"Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal**. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta."



### III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando vigésimo sexto de la sentencia)

#### a) Fallo mayoritario

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el Municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León<sup>6</sup> generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

La sentencia declara **fundados** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los

#### 6 Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento. En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."





artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León refieren que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes "**estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**", mientras que el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas "**no tendrán vencimiento**"; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuada del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

#### b) Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o progra-



mas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera, y aunque el Municipio actor no haya alegado que el Estado no tuviera competencia para legislar esta cuestión, sino que debió establecer una vigencia temporal específica como de hecho existía en la anterior Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León, estimo conveniente resaltar que el Estado sí se encuentra facultado para legislar estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones se extenderá "hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan"*. En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licen-*



*cia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el mencionado precepto de la norma local controvertida regula los supuestos en las que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que: "*[I]a modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación*".

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias, autorizaciones o derechos adquiridos; sin



embargo, en los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación* las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, **no tendrán vencimiento**. Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio artículo 313, el cual establece que: *en caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos –que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización– deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 II, mayo de 2022, página 1004, con número de registro digital: 30556.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2022.



## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2017.

En sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "*El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política*".

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "*Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal*".



Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII, y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la Ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una Comisión de ordenamiento metropolitano. Dicha Comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "*Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*".

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "*Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal*".



V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y municipales*"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60 y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió de haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "*La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial*".

<sup>7</sup> "**Artículo 59.** Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

"...

" La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

" **I.** En las Zonas de Conservación se regulará la mezcla de Usos del suelo y sus actividades, y

" **II.** Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los Centros de Población; ..."



de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.





específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la Secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU solo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



otras normas que no son parte de la Ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

### III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales".

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la Secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque

<sup>16</sup> "Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos Centros de Población;

"...

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las Demarcaciones Territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ..."



las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una Comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación integrada por la federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La Comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una Comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ..."



Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no solo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

#### **V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:



En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no solo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 14/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo II, marzo de 2022, pagina 1189, con el número de registro digital: 30465.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017.**

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley

"...

**"VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.



General de Asentamientos Humanos" o "ley general") y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

Por lo que hace a la ley general, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales" de la ley impugnada. Dicho nume-

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "*El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política*".

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "*Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal*".



ral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, retificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "*Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*".

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "*Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal*".



distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

Por lo que hace a la ley local, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada. Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo y décimo. Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del gobierno municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada. El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa del marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra de algunas con-

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "*La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial*".





sideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley general; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117 de la ley general; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y municipales*", de la ley general; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley general; (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*", de la ley general; (VI) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo y 309 de la ley local; (VII) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos de la ley local; y, (VIII) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "*lagunas*", de la ley local.

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> **Artículo 59.** Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

**I.** En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

**II.** Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población." (sic)

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial<sup>11</sup>. Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino en un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la Secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

## III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales", de la Ley General de Asentamientos Humanos

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y municipales*" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultivo que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la Secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente

<sup>16</sup> **Artículo 16.** El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

" ...

**"VI.** Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

**"VII.** Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;

" ...

**"IX.** Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ..."



problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación*

<sup>17</sup> "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ..."

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

## V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."



En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

#### **VI. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley local.**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de suelo.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.

<sup>22</sup> **Artículo 259.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

**I.** Factibilidad de fraccionar y urbanizar; Constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 –diez– días hábiles;

**II.** Lineamientos generales de diseño urbano: 10 –diez– días hábiles;

**III.** Proyecto urbanístico o su modificación; Constituye la licencia de uso de suelo: 20 –veinte– días hábiles;

**IV.** Plano de rasantes: 5 –cinco– días hábiles;

**V.** Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 –veinte– días hábiles;

**VI.** Autorización de Proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

**VII.** Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 –quince– días hábiles;

**VIII.** Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 –cuarenta– días hábiles; y

**IX.** Municipalización: 10 –diez– días hábiles.



El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.<sup>23</sup> El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al reglamento municipal de construcción.<sup>24</sup>

Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 –tres– días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

<sup>23</sup> **Artículo 305.** Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 –diez– días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150 –ciento cincuenta– días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

<sup>24</sup> **Artículo 309.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

**I.** Factibilidad de uso de suelo: 5 –cinco– días hábiles;

**II.** Fijación de lineamientos: 5 –cinco– días hábiles;

**III.** Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

**IV.** Licencia de construcción; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

**V.** Prórrogas para terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

**VI.** Constancia de terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

**VII.** Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

**VIII.** Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 –diez– días hábiles;

**IX.** Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 –diez– días hábiles; y

**X.** Licencia de uso de edificación: 10 –diez– días hábiles."





Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del artículo 27 de la Carta Magna. Estos numerales reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los preceptos en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los reglamentos de zonificación y uso de suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisibles es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

## VII. Invalidez del artículo 210 de la ley local

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.<sup>25</sup> En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

<sup>25</sup> **Artículo 210.** Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal:

"I. Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % -diecisiete por ciento del área vendible o 22 -veintidós- metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"El 60 % -sesenta- por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 % -treinta- por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 -cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 %



manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los

–treinta– por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

"El otro 40 % –cuarenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

"II. Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 % –cuarenta– por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento;

"V. Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;

"VI. Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 % –cuarenta– por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

"VII. Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad



destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

en condominio; el otro 40 % –cuarenta– por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

**"VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 % –siete– por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;

**"IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 % –quince– por ciento del área total del predio a desarrollar;

**"X.** Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

**"XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 % –siete– por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y

**"XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La Cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.



Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

### **VIII. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local**

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas.

"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.

"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.

"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."



El artículo 250, fracción I,<sup>26</sup> pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió haberse invalidado el artículo 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el numeral 76 de la ley general<sup>27</sup> para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este artículo las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 II, mayo de 2022, página 1004, con número de registro digital: 30556.

<sup>26</sup> **"Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta Ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:  
"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."

<sup>27</sup> **"Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2017.

En sesiones de veintiséis de enero, dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política."

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado: "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de



Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una comisión de ordenamiento metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolu-

---

asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal."

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado: "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado: "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal."



ción judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra de algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y municipales*"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado: "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial."

<sup>7</sup> "Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"...

"La zonificación secundaria se establecerá en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los Centros de Población; ..."





predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La Ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 cons-

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



titucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

<sup>15</sup> **Artículo 117.** En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

### III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales".

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos Centros de Población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del

<sup>16</sup> "Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos Centros de Población;

"...

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas."



Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una Comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La Comi-

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ..."



sión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

#### **V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos,



En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 480, con número de registro digital: 30368.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2017.**

En sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al

---

subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

**"VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.



rubro promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII, y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la ley impugnada. Dicho numeral

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "*El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política.*"

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "*Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal.*"



regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta.

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "*Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*."

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "*Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal*."





Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y municipales*"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I, también debió haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un es-

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "*La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.*"

<sup>7</sup> "**Artículo 59.** Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"i. en las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"ii. las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población." (sic)

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



pacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

<sup>15</sup> **Artículo 117.** En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



### III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales"

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 si provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

<sup>16</sup> **Artículo 16.** El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"...

**"VI.** Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

**"VII.** Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;

"...

**"IX.** Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas."



Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno."



estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

## V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

**"VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."



En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 21/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1679, con número de registro digital: 30650.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2017.**

En sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.



León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII, y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando Octavo, denominado: "*El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política*".

<sup>3</sup> Considerando Noveno, denominado: "*Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal*".





Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Dicha Comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las Comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autori-

<sup>4</sup> Considerando Décimo primero, denominado: "*Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*".

<sup>5</sup> Considerando Décimo segundo, denominado: "*Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal*".



dad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra de algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió de haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación* se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la deter-

<sup>6</sup> Considerando Décimo quinto, denominado: "*La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial*".

<sup>7</sup> "**Artículo 59.** Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"...

"La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las Zonas de Conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los Centros de Población; (sic) ..."

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



minación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la Secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta Ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

### III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales".

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones, ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la Secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque

<sup>16</sup> "Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos Centros de Población;

"...

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ..."



las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis, establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La Comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o Consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ..."



Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concretas de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

#### **V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:



En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional, porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2588, con número de registro digital: 30648.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2017.**

En sesión de ocho febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo

---

"...

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.





León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII, y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y

<sup>1</sup> "Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal."

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "*El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política*".

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "*Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal*".



Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una comisión de ordenamiento metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autori-

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "*Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*".

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "*Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal*".



dad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y *municipales*"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió de haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "*La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial*".

<sup>7</sup> "**Artículo 59.** Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

"...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población; ..."

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la Secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

<sup>15</sup> **Artículo 117.** En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.



### III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales"

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la Secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desa-

<sup>16</sup> **Artículo 16.** El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

" ...

**"VI.** Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

**"VII.** Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;

" ...

**"IX.** Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ..."



rollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ..."



Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

#### **V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos**

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:





En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 23/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2134, con número de registro digital: 30647.

## **VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017.**

En sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia cons-

---

"...

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.



titucional citada al rubro, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

A continuación, me permito expresar las razones por las que compartí en algunos casos las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

**1. El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política** (Considerando octavo)

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la ley general produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5, 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46, 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y tercero, fracción I; 60, fracción VI; 71, fracción III, con excepción de la porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*"; 76, párrafo primero; y 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposi-*



*ción de cajones de estacionamiento*", por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión, y que, en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes (entre ellos la controversia constitucional 62/2011)<sup>1</sup> el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General.<sup>2</sup>

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido, en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la**

<sup>1</sup> Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, presidente Valls Hernández y Aguilar Morales.

<sup>2</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. ... De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.". Con número de registro digital: 161384, Pleno, Noveno Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886.



**competencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo;** mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*.<sup>3</sup>

Esto me parece importante precisarlo pues, ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna **el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye uno de los parámetros de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno**, lo que genera, al menos, que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y a las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en las competencias y en la autonomía del Municipio actor, pues incluso al revisar el contenido de la ley general impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los Municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.". Con número de registro digital: 161383, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

<sup>4</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;



De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los Municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*.<sup>5</sup>

En suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la ley general cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la ley general debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia ley general, en los que se precisa que las bases, reglas y

---

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."

<sup>5</sup> **"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones *territoriales*;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. ..."



principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados y Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

**2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal** (Considerando noveno)

En este apartado, el Pleno reconoció la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el artículo 115 de la Constitución General.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la secretaría para emitir lineamientos y Normas Oficiales Mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115,



fracción V, de la Constitución Federal,<sup>6</sup> pues además de que de acuerdo con este precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una coordinación y congruencia en la planeación, lo que incluso puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

<sup>7</sup> **Artículo 41.** A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"l. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:



Por otro lado, en cuanto a la facultad de la secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio, pues además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

Por último, en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de las zonas metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación de la parte actora, me parece que si bien la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, esto no significa que tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulte indebida, pues en realidad toda la materia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forma parte del Sistema General de Planeación del Desarrollo Nacional.

Además, a partir del contenido de la ley general impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respecto de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa**,

---

"a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

" ...

"c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas."





**únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva;**<sup>8</sup> y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto zonas situadas en dos o más entidades federativas.<sup>9</sup>

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la ley general se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

### **3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal** (Considerando décimo sexto)

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

<sup>8</sup> **Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales **planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo**, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>9</sup> **Artículo 31.** Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo** de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal ..."

**Artículo 32.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas."



En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la ley general, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado**, lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas**.

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno pues, a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta**, consistente en que los espacios públicos que originalmente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la ley general, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características<sup>10</sup> y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el diverso 4, fracción VII, por causas de utilidad pública.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> "Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:  
"...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

<sup>11</sup> "Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:  
"...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán



Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo,<sup>12</sup> pues impide que determinados espacios públicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento,<sup>13</sup> pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la **protección y progresividad del espacio público** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la ley general) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos con un entorno ecológico sano, y con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un Asentamiento Humano o de un Centro de Población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano**, que a su vez tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

Si bien tenemos precedentes<sup>14</sup> en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de

---

ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. **En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes; ...**"

<sup>12</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."

<sup>13</sup> "Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso; ..."

<sup>14</sup> Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de



los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso Local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 1o. constitucional, en tanto que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos no vulnera las competencias del Municipio.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 II, mayo de 2022, página 1004, con número de registro digital: 30556.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2022.

---

enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso Local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del Municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía*.

Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, la cual sería aplicable ***incluso en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados***.

**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN  
JURISPRUDENCIA





## Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS).**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL REQUISITO CONSISTENTE EN NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO, PARA SER RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO, DEBE REALIZARSE A PARTIR DE UN TEST SIMPLE DE RAZONABILIDAD, YA QUE NO INVOLUCRA UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLES DE UN DELITO DOLOSO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADO RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 29,**





**FRACCIÓN VIII, DE LA LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO PARA SER RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO", DE LA LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO", DE LA LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día trece de septiembre de dos mil veintidós, por el que se emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH o Comisión) en contra del artículo 29, fracción VIII, de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León (en adelante "ley impugnada").





nada"), en la porción normativa que dice: "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

## I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** La presidenta de la CNDH, María del Rosario Piedra Ibarra promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León por escrito que depositó el dieciséis de junio de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. **Norma general impugnada.** La titular de la Comisión impugna el artículo 29, fracción VIII, en la porción normativa que dice: "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda de acción de inconstitucionalidad, la CNDH expuso distintos argumentos en su único concepto de invalidez para demostrar la invalidez del precepto legal combatido. Planteamientos que a continuación se sintetizan.

• **Violación de los derechos de igualdad y de no discriminación, así como a la libertad de trabajo y al acceso a un cargo público.**

4. En su **único concepto de invalidez**, la CNDH señala que el artículo 29, fracción VIII, de la ley impugnada transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, por prever como requisito para desempeñar el cargo de rector de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.



5. Para sustentar lo anterior, alude al contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación, previsto en los artículos 1o. de la Constitución Federal y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03, en cuanto a que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *jus cogens* porque sobre dicho principio descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y, además, se trata de un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

6. Sobre esa base argumentativa, señala que la disposición combatida es discriminatoria en tanto otorga un trato diferenciado injustificado para las personas que aspiran a ejercer el cargo público referido.

7. Aunado a lo anterior, alude a los derechos sobre la libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, previstos en los artículos 5 y 35, fracción VI, de la Norma Suprema, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador."

8. La promovente argumenta que el requisito consistente en no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, previsto en la norma impugnada, es discriminatorio. Esto porque impide injustificadamente que las personas accedan a determinado cargo público con base en su condición social y/o jurídica, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por los delitos cometidos.

9. Añade que, para que una restricción sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo dicho puesto y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate y que signifiquen un obstáculo para su eficaz prestación. En el caso, el rector de la referida universidad cuenta con las siguientes atribuciones:

- Dirigir el funcionamiento de la universidad, vigilando el cumplimiento de su objeto, planes y programas administrativos, financieros y académicos, así como la correcta operación de las diversas áreas que integran la misma.



- Cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de los que dicte el Consejo Académico.
- Realizar los actos de administración, pleitos y cobranzas; así como celebrar convenios, contratos y acuerdos con dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, organismos del sector social y privado, nacionales o extranjeros y demás facultades que le otorgue la Junta de Gobierno.
- Concurrir a las sesiones del Consejo Académico con voz y voto.
- Presentar al Consejo Académico los proyectos del reglamento y manuales de organización interna.
- Gestionar ante el Consejo Académico la creación o cierre de carreras, planes y programas de estudio, así como el calendario escolar de la universidad.
- Nombrar y remover al personal administrativo, incluidos los directores, coordinadores y jefes de área.
- Nombrar y remover al secretario.
- Presentar a la junta, para su autorización, los proyectos del presupuesto anual de ingresos y de egresos;
- Informar cada cuatrimestre a la junta sobre los estados financieros de la universidad.
- Rendir a la junta y al Consejo Académico un informe anual de las actividades realizadas.
- Vetar los acuerdos del propio Consejo Académico, que no tengan carácter técnico.

10. En atención a sus actividades, la Comisión afirma que la restricción contenida en la disposición impugnada es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio



público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas de manera irrevocable por un delito doloso, aun cuando el motivo de la sanción no se relacione de manera alguna con las atribuciones referidas, de manera que la norma resulta sobreinclusiva.

11. La generalidad y la amplitud de la norma, al ser sobreinclusiva, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de igualdad al respectivo empleo a personas que en el pasado pudieron ser sancionadas penalmente, sin que permita justificar en cada caso y en relación con su función la probable afectación a la eficiencia del puesto a ejercer. Además de que abarca todo tipo de delitos intencionales o dolosos, incluso aquellos que no guardan relación con las funciones a desempeñar.

12. En esa línea, señala que el legislador realizó una distinción que no se encuentra vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo, pues exigir que la persona no haya sido condenada por un delito doloso mediante sentencia irrevocable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño para ejercer el cargo de rector de la referida universidad.

13. Indica que el precepto desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse en la sociedad tras haber cumplido la pena por la comisión de un delito.

14. Señala que el haber sido sancionado en el pasado no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un transgresor del orden normativo de por vida.

15. Manifiesta que dicho requisito es estigmatizante porque parte de la premisa consistente en presuponer que, si una persona con ese tipo de antecedente ocupa la titularidad de un cargo, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público y, en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta penal por la que fueron sentenciadas no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

16. Asimismo, señala que el fundamento de la restricción es que las personas que fueron condenadas por delitos no son idóneas o profesionales para desempeñar el empleo o puesto público. La Comisión apunta que no puede acep-



tarse esta idea porque atentaría en contra de su dignidad, ya que parte de prejuicios al considerar que aquellas personas que han sido procesadas y sentenciadas en el sistema penal jamás podrán ser confiables o responsables.

17. Por otra parte, sostiene que, al hacer una distinción injustificada en un test ordinario de proporcionalidad (a. Finalidad constitucionalmente válido; b. Instrumentalidad de la medida; y, c. Proporcionalidad): en cuanto a la primera grada, señala que se cumple, debido a que busca generar las condiciones propicias para que quien acceda a ser rector de dicha universidad tenga el perfil necesario para el desempeño de las funciones a cargo, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras aptitudes más.

18. Respecto a la segunda grada de dicho escrutinio, señala que la medida legislativa no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de dicho fin, ya que no parte de una base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal ejercerá las funciones correspondientes con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que no cumplan con dicho requisito no las ejercerán de forma adecuada.

19. Por tanto, no se advierte que tenga conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que dicha medida atenta contra el derecho a la igualdad. Por tanto, es innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio.

20. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el presente asunto como acción de inconstitucionalidad 96/2021 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

21. Posteriormente, el Ministro instructor admitió la demanda el veintiocho de junio de dos mil veintiuno y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Nuevo León, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo y requirió al Poder Legislativo Local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico



Oficial de la entidad en el que se publicó el Decreto. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.

**22. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León presentó el informe relativo al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. En dicho informe señaló lo siguiente:

**a)** De conformidad con los artículos 71, 75, 77 y 85 de la Constitución Local promulgó y publicó el Decreto 490, mediante el cual se reforman las fracciones VI y VII y se adiciona una fracción VIII todas del artículo 29 de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, actuando en estricto cumplimiento y apego a su facultad constitucional.

**23. Informe del Congreso del Estado de Nuevo León.** Nancy Aracely Olguín Díaz, ostentándose con el carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León presentó el informe en representación del Poder Legislativo de la entidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno. En dicho informe manifestó lo siguiente:

**a)** Son inoperantes los conceptos de invalidez, ya que actuó dentro de la esfera de competencia que le corresponde. Esto es, de conformidad con los artículos 63, 70 y 71, así como el 116 de la Constitución Federal, por lo que no violenta ninguna de las garantías.

**b)** Se cumplió con todas las formalidades del procedimiento legislativo.

**c)** No está constreñido por disposición alguna a escuchar la defensa de los gobernados antes de la expedición de la norma. Dado que en el proceso de formación de normas la participación del gobernado es indirecta a través de los representantes en la Cámara legislativa. Por lo que, si llegaran a sentirse agraviados, sería infundado.



d) Los requisitos de fundamentación y motivación se satisfacen dentro de los límites de las atribuciones que le corresponde.

e) La ciudadanía tiene como uno de sus efectos la posibilidad del ejercicio de los cargos públicos. Sin embargo, éstos quedan sujetos a los requisitos que indique la ley, situación que se hace manifiesta al someterse a las condiciones de idoneidad y capacidad que se establecen en los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal, que dispone que los servidores públicos tienen que cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Lo anterior como signo inequívoco de confianza y fama pública de ser decente, decoroso, recatado, pudoroso, razonable, justo, probo y honesto. Cualidades y virtudes que caben en toda persona que se ha dedicado en cultivar en hechos. Por tanto, atendiendo a los fines del legislador, la norma impugnada no es transgresora de derechos humanos.

**24. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** En esta acción de inconstitucionalidad, ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal emitieron opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

**25. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA

26. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la ley reglamentaria de la materia; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>1</sup> toda vez que la Comisión Nacio-

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...



nal de los Derechos Humanos solicita la invalidez de la fracción VIII del artículo 29 de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, por considerar que la misma viola los derechos humanos previstos en la Constitución Federal.

### III. OPORTUNIDAD

27. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

28. El Decreto que contiene la norma impugnada fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

29. Conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>2</sup> el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales

---

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

"**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."

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

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

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

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

<sup>2</sup>"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."





contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En el caso, el plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del martes dieciocho de mayo al miércoles dieciséis de junio de dos mil veintiuno.

30. Por tanto, si la demanda se presentó el miércoles dieciséis de junio del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

31. En el caso, promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal.

32. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarla.

33. En representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos compareció su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, personalidad que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve.

34. Dicha servidora pública cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;



35. Asimismo, plantea que la fracción VIII del artículo 29 de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León viola los principios de legalidad, seguridad jurídica, así como los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, contenidos en los artículos 1, 5, 14, 16 y 35 de la Constitución Federal.

36. Por tanto, la referida servidora pública cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. El Poder Ejecutivo Local manifestó que, de conformidad con los artículos 71, 75, 77 y 85 de la Constitución Local, actuó en estricto cumplimiento y apego a su facultad constitucional en la promulgación y publicación de la norma impugnada. Sin embargo, si bien no es precisamente una causa de improcedencia propiamente dicha, lo cierto es que, como se ha hecho en diversos precedentes, debe desestimarse ese argumento, ya que como ha precisado este Tribunal Pleno, dicho Poder Ejecutivo tiene una verdadera injerencia en el proceso legislativo de la norma general para otorgarle validez y eficacia, esto es, está implicado en la promulgación y publicación de la ley impugnada.<sup>4</sup>

38. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causal de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León, ni esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se

---

" ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte; y, ..."

<sup>4</sup> Resultan aplicables, los razonamientos contenidos en el criterio número P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, «con número de registro digital: 164865».



actualice alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión promovente.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

39. La CNDH plantea en su concepto de invalidez que es inconstitucional el artículo 29, fracción VIII, de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León porque transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación,<sup>5</sup> así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al prever como requisito para desempeñar el cargo de rector de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de la entidad federativa el no haber sido condenado por un delito doloso por sentencia irrevocable, excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

40. El contenido de la norma impugnada es el siguiente:

**"Artículo 29.** Para ser rector se requiere:

"...

**"VIII. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso."**

41. El precepto legal transcrito prevé como requisito "*y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso*" para desempeñar el cargo de rector de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León.

<sup>5</sup> En cuanto a ello, en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación para todas las personas en el territorio nacional, al disponer lo que sigue:

**"Artículo 1.** ...

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



42. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez porque el precepto combatido vulnera el derecho a la igualdad como lo afirma la CNDH. Para llegar a esta conclusión, se retoman las consideraciones vertidas en la acción de inconstitucionalidad 118/2020,<sup>6</sup> donde este Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, en la porción normativa que requería "*no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*" para ser titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.

43. En ese precedente se sostuvo que la porción normativa distinguía entre las personas sentenciadas y las que no lo habían sido. Luego, reconocida la existencia de la distinción, se estableció que era necesario examinar la porción normativa bajo un escrutinio ordinario porque el requisito no constituía una categoría sospechosa y, por tanto, era innecesario su análisis bajo un escrutinio estricto.

44. Conforme al escrutinio ordinario, se determinó que la norma tenía un fin constitucionalmente válido porque el legislador local pretendió crear un filtro estricto para asegurar el acceso al cargo sólo a las personas con probada rectitud, probidad y honorabilidad, esto es, el legislador requirió de una calidad determinada para acceder al cargo de titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.

45. No obstante, conforme al mismo escrutinio, se consideró que el requisito no estaba relacionado de manera directa, clara e indefectible con el fin constitucionalmente válido porque no existe una base objetiva que permita deter-

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 118/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de veinte de mayo de dos mil veintiuno. Mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (presidente), Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (ponente). La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro y Pérez Dayán votaron en contra. Las consideraciones de este fallo han sido reiteradas en las acciones de inconstitucionalidad 182/2020, 50/2021 y 275/2020, entre otras.



minar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá su actividad de la manera pretendida por el legislador.

46. Así, se dijo que la medida infringía el derecho de igualdad porque, si bien se dirigía a los aspirantes al cargo de titulares de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria, lo cierto es que excluía a las personas que habían sido condenadas por más de un año de prisión por un delito doloso, generando una condición de desigualdad injustificada frente a otros potenciales candidatos.

47. Asimismo, se sostuvo que la medida no era razonable, porque el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impedían valorar si el requisito tenía realmente una relación directa con las capacidades necesarias para desempeñar el cargo público.

48. Finalmente, se destacó que la porción normativa era contraria al derecho penal del acto tutelado en la Constitución Federal porque recurría a cuestiones morales o de buena fama, esto es, apelaba a los estigmas al presumir que una persona que cometió un delito seguirá delinquirando necesariamente.

49. Por otra parte, también se resolvió la acción de inconstitucionalidad 184/2020,<sup>7</sup> en la que se determinó declarar la invalidez de diversos artículos, entre ellos, el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, que establecía el requisito de "*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público*", para ser titular de la Comisión de Búsqueda.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 184/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno. Mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Las consideraciones de este fallo han sido reiteradas en la acción de inconstitucionalidad 83/2019.



50. Para sustentar esa conclusión, el análisis de la norma se dividió en dos subapartados: en el primero (B.1.), relativo al requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ser titular de la Comisión local de búsqueda de personas desaparecidas, la porción normativa se consideró sobreinclusiva porque el legislador del Estado impuso una limitación genérica que abarcaba cualquier tipo de conducta dolosa y punible, lo que incide en el derecho a la igualdad y a la no discriminación. En este tema, se retomó el criterio de la acción de inconstitucionalidad 83/2019.

51. En el subapartado (B.2.) de ese precedente, se analizó el requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público y se concluyó que la porción normativa es sobreinclusiva, de conformidad con un escrutinio simple de razonabilidad. Igualmente, se consideró que la medida incide en el principio de igualdad al establecer una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de funciones a desempeñar. Finalmente, se indicó que la medida es discriminatoria y que no es razonable, de conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal. Para este tema, se retomó la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

52. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 263/2020,<sup>8</sup> se determinó declarar la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, que establece el requisito de "*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público*" para ser titular de la Comisión de Búsqueda.

53. Para sustentar esa conclusión, el análisis de la norma se dividió en tres subapartados: en el primero (A), se expuso el parámetro de regularidad consti-

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 263/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo cuarenta y nueve de las consideraciones relativas a la ley general, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices en el párrafo cuarenta y nueve y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y del párrafo cuarenta y nueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



tucional del derecho a la igualdad y no discriminación. En el segundo apartado (B), se declaró la invalidez de la porción impugnada al estimarse que el requisito carece de razonabilidad y es sobreinclusivo, debido al gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas; y para efectos del acceso al empleo, entraña una exigencia de orden moral.

54. En el tercer subapartado (C), con base en las consideraciones expuestas en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, se declaró la invalidez del requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público exigido para ser titular de la Comisión de Búsqueda Local, por vulnerar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar en una medida desproporcionada, en virtud de su amplia generalidad.

55. Asimismo, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 108/2020,<sup>9</sup> en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que establecía el requisito de "*No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*" y "*No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*" para ocupar el cargo de autoridad auxiliar del Ayuntamiento.

56. Para sustentar esa conclusión, el análisis de la norma se dividió en tres subapartados: en el primero (A), se expuso el parámetro de regularidad constitucional. En el segundo (B), se declaró la invalidez de la porción impugnada al estimarse que el requisito no supera un escrutinio ordinario, pues si bien la medida persigue un fin constitucionalmente admisible (procurar los mejores representantes), no es idónea porque es sobreinclusiva y no guarda una estrecha relación con el cargo a desempeñar.

<sup>9</sup> Acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.



57. Finalmente, en el tercer subapartado (C), se concluyó que los requisitos no son idóneos de acuerdo con el mismo escrutinio ordinario. Respecto del requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción se consideró que no detallaba si se está en una esfera administrativa o penal de sanciones, por lo que resulta sobreinclusivo; y, respecto del requisito de no haber sido inhabilitado para ocupar cargos públicos, se consideró que no guarda una relación estrecha con el cargo a desempeñar, por lo que resulta demasiado amplio.

58. Ahora bien, por razones similares, este Tribunal Pleno estima que el requisito de **"y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso"** para desempeñar el cargo de rector de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León vulnera el derecho a la igualdad.

59. En efecto, la disposición impugnada *distingue* entre las personas que han sido condenadas por "delito doloso" y quienes no lo han sido. Por ende, la porción normativa debe ser objeto de un *escrutinio ordinario*, ya que, conforme a nuestros precedentes, este tipo de normas no involucran una categoría sospechosa, por lo que es innecesario su estudio bajo un escrutinio estricto como lo solicita la CNDH.

60. Conforme al escrutinio ordinario, si bien el requisito de "y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" tiene un *fin constitucionalmente válido* –a saber, que la función de rector se ejerza con rectitud, probidad y honorabilidad– y, por ello, el servidor público debe someterse a las condiciones de idoneidad y capacidad que establecen los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal, esto es, cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia –según afirmó el Poder Legislativo local–, lo cierto es que la distinción legislativa no es idónea para alcanzar dicho fin.

61. Esta falta de *idoneidad* se predica del carácter sobreinclusivo del requisito, pues el legislador local no precisó, por ejemplo, un delito específico, tampoco si debió de ser impuesta hace varios años o de manera reciente la pena impuesta o, en fin, todos aquellos elementos necesarios para que el requisito sea adecuado para desempeñar el cargo rector sin llegar a ser tan general.





62. En congruencia con lo expuesto, es importante enfatizar que las Legislaturas locales no tienen vedado imponer este tipo de requisitos. No obstante, los delitos establecidos en la norma deben tener el potencial de incidir de manera directa en el cargo público a desempeñar, lo que, en su caso, podría justificar una distinción legislativa de este tipo a la luz del derecho a la igualdad.

63. En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" contenida en la fracción VIII del artículo 29 de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de mayo del dos mil veintiuno.

## VII. EFECTOS

64. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.<sup>10</sup>

65. Por lo anterior, se declara la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" de la fracción VIII del artículo 29 de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Nuevo León.

<sup>10</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



66. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 29, fracción VIII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** a las partes conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.



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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología y por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, fracción VIII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", de la Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LOS ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO FEDERAL CUANDO ESTIME QUE AFECTE SUS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES (RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 9481/19 EL VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, PUEDE PRESENTAR LOS ESCRITOS DE DEMANDA O CONTESTACIÓN EN EL JUICIO (ARTÍCULO 32, FRACCIÓN II, DEL ESTATUTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA INATACABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) ADMITE EXCEPCIONES (RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 9481/19 EL VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EN LA PARTE CONDUCENTE).**

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL NOMBRE DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL PERSONAL OPERATIVO/SUSTANTIVO QUE TIENE ADSCRITO, CONSTITUYE INFORMACIÓN RESERVADA POR COMPROMETER POTENCIALMENTE LA SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE MEDIANTE LA HERRAMIENTA DENOMINADA "TEORÍA DEL MOSAICO" PUEDE REVELARSE**



**LA IDENTIDAD DE DICHOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA CAPACIDAD DEL ESTADO MEXICANO PARA INVESTIGAR Y PERSEGUIR LA COMISIÓN DE LOS DELITOS FEDERALES (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 9481/19 EL VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EN LA PARTE CONDUCTENTE).**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS NOMBRES Y CARGOS DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO ADSCRITO A LA SUBPROCURADURÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE DELINCUENCIA ORGANIZADA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONSTITUYE INFORMACIÓN RESERVADA POR COMPROMETER POTENCIALMENTE LA SEGURIDAD PÚBLICA (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 9481/19 EL VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EN LA PARTE CONDUCTENTE).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ORDENA A LA DEMANDADA DEJAR SIN EFECTOS LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DICTAR OTRA QUE SUBSANE LOS VICIOS ADVERTIDOS (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 9841/19 EL VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 12 DE MAYO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado: La resolución del recurso de revisión RRA 9481/19, emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Ins-**

**tituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	ANTECEDENTES		1-10
II.	COMPETENCIA		11
III.	FIJACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS		11
IV.	OPORTUNIDAD		11-12
V.	INTERÉS LEGÍTIMO		12-14
VI.	LEGITIMACIÓN		14-16
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA		16-24
VIII.	ESTUDIO DE FONDO		24-51
IX.	DECISIÓN Y EFECTOS		51-52

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de mayo del dos mil veintidós, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República (en adelante "Fiscalía o FGR") en contra de la resolución del recurso de revisión RRA 9481/19, emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI).

**I. ANTECEDENTES**

**Solicitud de información.** Un particular presentó una solicitud de acceso a la información para obtener el **nombre y cargo** de todo el personal adscrito a



diversas Subprocuradurías de la Fiscalía –entre los que se incluyen agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos profesionales y técnicos–.<sup>1</sup>

2. El director de Acceso a la Información de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental, mediante oficio No. FGR/UTAG/DG/005021/2019, respondió en los siguientes términos:

- <sup>1</sup> 1. Delegación de la FGR en Veracruz (**SCRPPA**).
2. Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**).
3. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**).
4. Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (**SEIDF**).
5. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).
6. Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (**SDHPDSC**).
7. Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos (**SEIDF**).
8. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**).
9. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud (**SEIDO**).
10. Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (**SEIDO**).
11. Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (**SEIDO**).
12. Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro (**SEIDO**).
13. Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (**SEIDO**).
14. Dirección General de Tecnología, Seguridad y Apoyo a la Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**).
15. Coordinador de Supervisión y Control Regional (**SCRPPA**).
16. Dirección General de Control de Averiguaciones Previas (**SCRPPA**).
17. Dirección General de Control de Procesos Penales Federales (**SCRPPA**).
18. Dirección General de Control de Juicios de Amparo (**SCRPPA**).
19. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (**SEIDF**).
20. Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (**SEIDF**).
21. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (**SEIDF**).
22. Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en materia de Delitos Federales (**SEIDF**).
23. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (**SDHPDSC**).
24. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (**SDHPDSC**).
25. Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas (**SDHPDSC**).
26. Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia (**SDHPDSC**).
27. Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (**SDHPDSC**).



(1) Precisó que dentro del órgano constitucional autónomo coexisten dos tipos de servidores públicos: personal sustantivo/operativo y el personal administrativo.

Personal sustantivo/operativo	Personal administrativo
Se conforma por los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos, quienes realizan funciones sustantivas y de averiguación; es decir, <b>este personal lleva a cabo funciones de investigación y persecución de los delitos</b> y forman parte del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial.	El personal administrativo, es aquel que <b>ejerce funciones distintas del ministerial, policial y pericial</b> y no forman parte del Servicio Profesional de Carrera. Este personal es nombrado y removido libremente por los titulares de las áreas a las que se encuentran adscritos.

(2) En ese sentido, respondió que la información relacionada al **personal administrativo** con cargo análogo o superior a jefe de departamento estaba a su disposición en el sitio de internet de la FGR y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, misma que deriva de sus obligaciones previstas en el artículo 70, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>2</sup>

Explicó a detalle cómo es que se podía consultar a través del Sistema Nacional de Transparencia el directorio de la FGR. Dicha información se actualiza cada trimestre y debe permanecer publicada de manera obligatoria sólo la vigente.

<sup>2</sup> "Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

"...

"VII. El directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales; ..."





(3) En cuanto al personal administrativo que no se encuentra contemplado dentro de la estructura orgánica de la institución, es decir, aquellos cuyos cargos son jerárquicamente inferiores a jefe de departamento –enlace, jefe polivalente administrativo, profesional ejecutivo de servicios especializados, técnico superior, especialista técnico, etcétera– de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**) –actualmente denominada Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos–, entregó un listado con **nombre y cargo** de los servidores públicos que ocupan dichos puestos.

(4) Por otro lado, en cuanto a los nombres del **personal sustantivo** de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), así como del **personal sustantivo como administrativo** de la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**), manifestó que se encontraba en imposibilidad jurídica para entregarlos, ya que se actualizaba la hipótesis de información clasificada como reservada en términos de la fracción V del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>3</sup>

Para robustecer su clasificación citó el numeral vigésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la ley general, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"...

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; ..."

<sup>4</sup> Vigésimo tercero. Para clasificar la información como reservada, de conformidad con el artículo 113, fracción V, de la ley general, será necesario acreditar un vínculo, entre la persona física y la información que pueda poner en riesgo su vida, seguridad o salud."



Con fundamento en el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>5</sup> realizó una prueba de daño, utilizando la siguiente metodología: **(1)** Riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público; **(2)** Perjuicio que supera el interés público; y, **(3)** Principio de proporcionalidad.

**(5)** Los **nombres** de los agentes del Ministerio Público Federal, fiscales y orientadores de las Subprocuradurías de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), fueron reservados por un periodo de cinco años, en términos del artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>6</sup>

**(6)** Manifestó que la clasificación de información del personal administrativo inferior a directores generales adjuntos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, es apegada a derecho, ya que de conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dicha Subprocuraduría al ser una instancia con carácter de agencia de inteligencia e investigación del Estado Mexicano, la clasificación de su información no se encuentra sujeta a la autoridad del Comité de Transparencia de la FGR.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> "Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

<sup>6</sup> "Artículo 101. Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"...

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

<sup>7</sup> "Artículo 64. En cada sujeto obligado se integrará un comité de transparencia colegiado e integrado por un número impar, designado por el titular u órgano colegiado supremo, según se trate.

"...

"El Centro Nacional de Inteligencia; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; las Divisiones de Inteligencia e



3. **Recurso de revisión.** En contra de dicha resolución y con fundamento en el artículo 148 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>8</sup> el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI,<sup>9</sup> en el que muy concretamente alegó lo siguiente:

(1) El sujeto obligado remitió de manera parcial la información solicitada, por lo que, con base en el principio de máxima publicidad se debe entregar el nombre de todos los servidores públicos solicitados, incluidos los de agentes del Ministerio Público Federales.

4. **Trámite y resolución del recurso ante el INAI.** Admitido el recurso; registrado como expediente RRA 9481/19; rendidos los informes correspondientes y desahogados los alegatos, el INAI resolvió en los términos siguientes:

---

Investigación de la Policía Federal; la Fiscalía correspondiente o la **Unidad Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada**; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Transparencia a que se refiere el presente artículo, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa."

<sup>8</sup> "Artículo 148. El recurso de revisión procederá en contra de:

"I. La clasificación de la información;

"II. La declaración de inexistencia de información;

"III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;

"IV. La entrega de información incompleta;

"V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;

"VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;

"VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

"VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

"IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;

"X. La falta de trámite a una solicitud;

"XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;

"XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

"XIII. La orientación a un trámite específico.

"La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI, es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el instituto."



(1) El particular solicitó conocer 2 tipos de datos: **(a)** el nombre; y, **(b)** el cargo del personal adscrito a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad y, Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Para determinar la procedencia o no de la entrega de tal información, **analizó los datos de manera separada.**

Precisó que la FGR clasificó como información reservada el **nombre** del personal **sustantivo/operativo**, en términos del artículo 110, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ya que, darse a conocer pondría en riesgo la vida, salud, seguridad e integridad de las personas servidoras públicas.<sup>10</sup>

Señaló que la FGR sostuvo que las áreas referidas por el particular adscritas a las cuatro subprocuradurías cuentan con personal que lleva a cabo funciones de investigación, averiguación y persecución para acreditar la comisión de hechos delictivos, entre ellas, la obtención de datos de prueba y la realización de peritajes.

Al respecto, el INAI argumentó que el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en diversas disposiciones que, el imputado en un procedimiento penal tiene derecho a conocer los hechos que se le imputan, las personas que lo acusan, el motivo de la privación de su libertad, el servidor público que la ordenó y al acceso a todos los registros de la investigación en su contra.

En consecuencia determinó que, proporcionar el **nombre** del personal **operativo/sustantivo** –específicamente de los agentes del Ministerio Público– ads-

<sup>9</sup> El recurso de revisión interpuesto por el particular obra a fojas 174 a 175 del expediente.

<sup>10</sup> Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la ley general, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"...

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; ..."



critos a las Subprocuradurías mencionadas, no pone en peligro su vida o seguridad, ya que si bien llevan a cabo labores de investigación, lo cierto es que son quienes reciben las denuncias o querellas y quienes acuerdan las detenciones o retenciones de los indiciados, siendo estas personas quienes podrían infligir algún daño, como amenazas o extorsiones en contra de su persona para obstaculizar las actuaciones de la investigación.

(2) Por otro lado, mencionó que no era posible advertir un nexo causal entre la difusión del nombre de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a tres de las cuatro Subprocuradurías citadas y el daño a la vida, seguridad y salud de dichas personas. Por tanto, no resultaba aplicable la reserva de información con fundamento en el artículo 110, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

(3) Ahora bien, en cuanto al **nombre** de los agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos, de las áreas adscritas a todas las Subprocuradurías de interés del particular, el INAI realizó la siguiente prueba de daño:

**a. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público.** Dar a conocer el nombre de los agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos adscritos a las áreas señaladas por el particular, atenta de manera directa contra su seguridad. Miembros de asociaciones delictivas podrían aprovechar esa información para amenazarlos con el objeto de obtener datos que les permitan sustraerse de la acción de la justicia y, por tanto, quedar impunes por la comisión de delitos por los que se les persigue.

Aunado a ello, la difusión de esos datos pondría en riesgo la vida, seguridad e integridad de las personas que laboran en dicha instancia.

**b. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda.** El objeto de la clasificación es preservar la identidad de los servidores públicos que realizan funciones operativas en el desarrollo de las competencias de la Fiscalía General de la República. Consecuentemente, se busca proteger la prevención, investigación y persecución de los delitos que son materia de su competencia.



**c. La limitación al derecho del solicitante de la información es proporcional al bien jurídico que se tutela.** La vida, seguridad y salud de las personas.

(4) Por cuanto ve a los agentes del Ministerio Público Federal dependientes de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**), se actualiza un **particular daño presente, probable y específico** dada la situación de seguridad que actualmente vive el país respecto de la lucha contra la delincuencia organizada, la gravedad del tipo de delitos que cometen y la permanencia que ha tenido en los últimos años. Los grupos delincuenciales podrían extorsionar o amenazar a los mismos para la obtención de datos técnicos o sensibles que les permita evadir las acciones implementadas por la FGR en su contra.

Asimismo, el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación del nombre de dicho personal supera el interés público general ya que el bien jurídico tutelado –en el supuesto concreto– es superior al derecho de acceso a la información al tratarse de la seguridad, integridad y vida de personas físicas.

(5) De todo lo anterior, concluyó que la reserva de los **nombres** de los **agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos** dependientes de las Subprocuradurías de: **(a)** Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; **(b)** Especializada en Investigación de Delitos Federales; **(c)** Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; y, **(d)** Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada está justificado conforme a la fracción V del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así como los **nombres de los agentes del Ministerio Público de la Federación** de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

El INAI consideró procedente la reserva de información por un periodo de cinco años, pues a su juicio es proporcional a la naturaleza y el grado de especificidad del tipo de información de que se trata.

(6) Por otro lado, con relación al personal **administrativo** adscrito a las unidades de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia



Organizada, determinó que **no había elementos** para que acreditaran el vínculo entre la persona física y la información que podría poner en riesgo su vida, seguridad o salud. Si bien el personal administrativo forma parte de unidades especializadas en la investigación de delitos relacionados con la delincuencia organizada, lo cierto es que el resguardo de su identidad no puede establecerse como una regla general aplicable a todos los servidores públicos adscritos a cualquier unidad administrativa que lleve a cabo tareas en materia de seguridad.

Es cierto que de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se advierte que la **SEIDO** tiene como función primordial la investigación de delitos en esa materia; sin embargo, no puede asumirse que todos los servidores públicos con los que cuenta llevan a cabo funciones operativas encaminadas a la preservación de la seguridad pública.

Consecuentemente, resolvió que respecto del **personal administrativo** adscrito a las diversas unidades administrativas dependientes de la **SEIDO** no resulta procedente la clasificación de información.

(7) Con relación a la clasificación de información del **cargo** de todo el personal que trabaja en las cuatro Subprocuradurías mencionadas, el INAI señaló que conforme al artículo 70, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados deben poner a disposición del público su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de su estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembros de los sujetos obligados.

En ese sentido, sostuvo que conocer los **cargos del personal operativo/sustantivo** de las cuatro Subprocuradurías: **a)** Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; **b)** Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; **c)** Subprocuraduría de Derechos Humanos Prevención del Delito; y, **d)** Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y los **cargos del personal administrativo** de la iden-



tificada con el inciso **d)** no representa ningún peligro, ni obstaculiza sus actividades diarias.

Por el contrario, conocer la labor del sujeto obligado deviene en un escrutinio público cercano a las personas siendo su estructura la expresión mínima que permite a las personas conocer el funcionamiento de las instituciones estatales. Consecuentemente, resolvió que dicha información no debe ser clasificada en los términos invocados por la FGR.

**(8)** En términos concretos, el INAI resolvió:

**a)** Confirmar la clasificación del **nombre** del personal **operativo/sustantivo** (únicamente respecto de agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos) adscrito a las cuatro subprocuradurías.

**b)** Confirmar la clasificación del **nombre** de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**).

**c)** Revocar la reserva del nombre de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).

**d)** Revocar la clasificación de los nombres y cargos del **personal administrativo adscrito a la SEIDO**.

En consecuencia, ordenó entregar la siguiente información:

**a)** Los **nombres** de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las áreas señaladas por el particular, dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).





b) Los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las cuatro Subprocuradurías mencionadas.

c) Los **nombres y cargos** del personal **administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) y sus unidades dependientes.

5. **Presentación de la demanda.** La Fiscalía promovió controversia constitucional<sup>11</sup> en la que solicitó la invalidez de la resolución del INAI. A su juicio entregar la información especificada pone en riesgo el cumplimiento de su principal obligación constitucional, la investigación y persecución, ante todos los tribunales, de los delitos del orden federal, lo cual afecta la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos prevista en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

6. **Admisión y trámite.** La demanda se tuvo por presentada<sup>12</sup> y fue turnada al Ministro Javier Laynez Potisek, quien la admitió a trámite;<sup>13</sup> tuvo como autoridad demandada al INAI y le negó el carácter de tercero interesado al presidente de los Estados Unidos Mexicanos al no advertir el perjuicio o afectación que podría producirle la resolución que en su momento se dictara; sin embargo, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su interés conviniera.

7. **Recurso de reclamación.** Inconforme con la admisión, el INAI promovió recurso de reclamación. La Primera Sala de esta Suprema Corte lo resolvió calificándolo de **infundado** al estimar que el acuerdo combatido sí se encontraba debidamente fundado y motivado. Además, estimó que no se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Demanda presentada por la Fiscalía General de la República, fojas 1 a 109 del expediente.

<sup>12</sup> Acuerdo del veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> Acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>14</sup> Véase, sentencia recaída al recurso de reclamación 126/2017-CA, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al estudio de fondo por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek,



8. **Cierre de Instrucción.** Una vez que: **I)** se tuvo por contestada la demanda;<sup>15</sup> **II)** se confirmó el acuerdo de admisión mediante la resolución del recurso de reclamación 181/2019-CA;<sup>16</sup> y, **III)** se celebró la audiencia a que se refiere en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), el expediente fue puesto en estado de resolución.<sup>17</sup>

9. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

## II. COMPETENCIA

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente al momento de su interposición, al tratarse de un conflicto suscitado entre dos órganos constitucionales autónomos.

11. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

---

Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández. Ponente: Ministro Pardo Rebolledo. Dictada el tres de julio de dos mil dieciocho.

<sup>15</sup> Acuerdo el catorce de enero de dos mil veinte.

<sup>16</sup> Sentencia dictada en el recurso de reclamación 181/2019-CA, resuelta por la Primera Sala por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Ríos Farjat, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. La Ministra Norma Lucía Piña Hernández votó en contra. Ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Dictada el veintinueve de abril de dos mil veinte.

<sup>17</sup> Audiencia celebrada el treinta de octubre de dos mil veinte.



### III. FIJACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

12. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>18</sup> se fija el único acto objeto de la presente controversia:

(1) La resolución del recurso de revisión RRA 9481/19, emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

13. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

### IV. OPORTUNIDAD

14. La Fiscalía solicita se declare la invalidez de la resolución dictada en el Recurso de Revisión RRA 9481/19, emitida por el INAI. Al tratarse de un acto, se debe tomar en cuenta que el artículo 21, fracción I, de la ley Reglamentaria<sup>19</sup> establece un plazo de treinta días para la interposición del recurso, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.

15. Si la resolución reclamada fue notificada a la parte actora el nueve de septiembre de dos mil diecinueve,<sup>20</sup> dicho plazo transcurrió del diez de

<sup>18</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>19</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>20</sup> Ver foja 412 del expediente de la controversia constitucional.



septiembre al veintidós de octubre de dos mil diecinueve.<sup>21</sup> Por tanto, si la demanda se presentó el veintidós de octubre de ese año, entonces, se presentó oportunamente.<sup>22</sup>

16. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

## V. INTERÉS LEGÍTIMO

17. El criterio que prevalece en este Tribunal Constitucional se sustenta en la naturaleza de la controversia constitucional, cuyo objeto de tutela radica en la defensa de las atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos legitimados para su promoción. Luego, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la emisión del acto impugnado exista cuando menos un principio de agravio o afectación.

18. El agravio a los entes legitimados puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a **cualquier ámbito** que incida en su esfera, siempre y cuando se encuentre regulado directamente en la Constitución General.

19. Dicho criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGA-

<sup>21</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"Artículo 198. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación."

Se descuentan los días catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre, así como el cinco, seis, doce, trece, diecinueve y veinte de octubre de dos mil diecinueve, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno y el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo; por tratarse de sábados, domingos y días inhábiles.

<sup>22</sup> Foja 109 vuelta del expediente de controversia constitucional.



NOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL".<sup>23</sup>

20. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal advierte la existencia de un principio de agravio al ejercicio de las atribuciones constitucionales que los artículos 21 y 102 de la Constitución General otorgan a la fiscalía, es decir, lo actualiza la resolución del INAI que **ordena** entregar los **nombres** de los agentes del Ministerio Público adscritos a diversas unidades y direcciones dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad –actualmente denominada Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos–. Los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas dependientes de las tres Subprocuradurías anteriores y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. Así como **nombres y cargos** del **personal administrativo** adscrito a esta última Subprocuraduría y sus unidades dependientes.

21. La resolución de la autoridad demandada es susceptible de causar perjuicio a la fiscalía porque entregar la información podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales a su cargo en materia de seguridad pública, es decir, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.<sup>24</sup>

22. Consecuentemente, si la institución actora es el órgano constitucional autónomo en que recae la figura del Ministerio Público de la Federación, los servicios periciales, las policías de investigación, forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en materia de procuración de justicia auxilia al Centro de Investigación de Seguridad Nacional prestando apoyo técnico y tec-

<sup>23</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006022.

<sup>24</sup> Resulta aplicable la tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital: 2006022, (sic) de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."



nológico, así como intercambiando información sobre delincuencia organizada;<sup>25</sup> entonces, se tiene por acreditada la existencia de un principio de agravio para promover la presente controversia.

23. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de ocho votos. Los señores Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

## VI. LEGITIMACIÓN

24. Tanto la parte actora como la demandada tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por un órgano constitucional autónomo federal en contra de otro, por tanto, se procede a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del diverso 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> "Artículo 12. Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

"...

"X. El fiscal general de la República, y ..."

"Artículo 25. En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el secretario ejecutivo del consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

"...

"En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos."

<sup>26</sup> Ley reglamentaria

"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. ..."



25. **Legitimación activa.** La parte actora es la Fiscalía General de la República. Conforme al artículo 19, fracción XXIV, de la abrogada Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República<sup>27</sup> –vigente al momento en que se promovió la presente controversia–, el fiscal general de la República tiene facultades de ejercicio de las atribuciones conferidas en los numerales 105 y 107 de la Constitución General.

26. La demanda fue presentada por Alejandro Gertz Manero quien es fiscal general de la República,<sup>28</sup> por lo que, se le reconoce la representación con la que acude al procedimiento de controversia constitucional.

27. **Legitimación pasiva.** Conforme al artículo 32, fracción II, del Estatuto Orgánico del INAI<sup>29</sup> le corresponde a su director general de Asuntos Jurídicos rendir los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales. En el caso, la contestación fue presentada por Miguel Novoa Gómez, quien es el director general de Asuntos Jurídicos del INAI,<sup>30</sup> por lo que se concluye que cuenta con legitimación pasiva.

28. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de nueve votos. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la

<sup>27</sup> Artículo 19. Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

"...

"XXIV. Aquellas facultades establecidas en los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al fiscal general de la República, y

"..."

<sup>28</sup> Personalidad acreditada mediante copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República el dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Ver foja 110 del expediente de controversia constitucional.

Fecha el diez de septiembre de dos mil trece. Visible en la foja 55 del presente expediente.

<sup>29</sup> Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones "...

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

<sup>30</sup> Personalidad que acreditó con copia certificada de la credencial expedida por el INAI, visible en la foja 229 de la presente controversia.



sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

29. En su contestación de demanda, el INAI hace valer la siguiente causa de improcedencia:

(1) Señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria en relación con el diverso 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, constitucional, toda vez que las resoluciones del INAI son **inatacables** para los sujetos obligados. Argumenta que no pasa inadvertido el criterio de este Alto Tribunal relativo a la procedencia de controversias constitucionales contra sus resoluciones cuando se alegue lesión a alguna atribución constitucional; sin embargo, sostiene que en el presente caso no se actualiza ese supuesto de excepción toda vez que la Fiscalía hizo valer cuestiones de mera legalidad.

Consecuentemente, sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente y esta Suprema Corte debe decretar su sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.

30. A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la causa de improcedencia que hace valer el INAI es **infundada**, por las razones siguientes:

31. Primero, debemos recordar que el Pleno de este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 117/2014**,<sup>31</sup> resolvió que no todos los actos emitidos

<sup>31</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 117/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte, aprobada respecto a la procedencia y sobreseimiento, en cuanto a la segunda causa de improcedencia, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, en contra de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Resuelta el siete de mayo de dos mil quince.





por órganos constitucionales autónomos son impugnables en controversia constitucional. Detectó una categoría específica de aquellos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad, éstos son "*las resoluciones individualizadas emitidas en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio cuando se combaten en sus méritos.*" Este criterio se construyó a partir de las similitudes que las resoluciones de estos órganos autónomos guardan con las resoluciones del Poder Judicial, respecto de las cuales previamente se había afirmado que no procede la controversia constitucional.

32. En ese sentido, el Pleno argumentó que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y constitucionales autónomos debe considerarse que tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte ciertos bienes materiales o derechos para determinar si ciertas personas tienen la protección solicitada –por ejemplo el derecho a acceder a cierta información reservada– por lo que el análisis de los méritos de esas resoluciones por regla general "*involucra el análisis de dos tipos de parámetros ajenos a la controversia constitucional, como son las normas sustantivas constitucionales y cuestiones de legalidad, de ahí que se considere que contra este tipo de resoluciones resulte improcedente la controversia*".

33. Adicionalmente, la Suprema Corte sostuvo que "*esta regla general admite una excepción importante: sería impugnable en la controversia constitucional una resolución jurisdiccional o administrativa de un órgano demandado cuando incluya una determinación que **afecta** el ámbito de competencias del ente actor.*"

34. Se explicó que esta excepción a la regla general era necesaria para preservar los ámbitos de facultades tutelados por la Constitución General, de lo contrario, se llegaría al extremo de sostener que los órganos legitimados para promover la controversia constitucional **nunca** podrían hacer uso de este medio de control constitucional para proteger sus competencias constitucionales frente a resoluciones jurisdiccionales o administrativas emitidas por órganos constitucionales autónomos en ejercicios de sus facultades.

35. Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 16/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEP-



CIONAL 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".<sup>32</sup>

36. Ahora bien, aplicando el criterio anterior, el Pleno de este Tribunal Constitucional resolvió la procedencia de la **controversia constitucional 308/2017**,<sup>33</sup> la cual fue interpuesta por el Instituto Federal de Telecomunicaciones contra una resolución del INAI emitida en un recurso de revisión interpuesto contra una respuesta dada por el propio sujeto obligado a una solicitud de acceso a la información.

37. En ese precedente, el Pleno **desestimó** la misma causa de improcedencia que aquí hace valer el INAI, argumentando en esencia que, si bien el artículo 6o. constitucional establece que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, lo cierto es que el numeral 105 de la propia Constitución General regula un catálogo de conflictos entre órganos del Estado que pueden ser objeto de escrutinio mediante la controversia constitucional, dentro de los que se encuentran expresamente incluidos los actos del INAI.

38. En ese sentido, se sostuvo que "*la interpretación armónica de los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, y 105, fracción I, inciso I), constitucionales sugiere que, en efecto, las decisiones del órgano garante son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con dos excepciones.*"

39. La primera se actualiza cuando el objeto de la controversia es dirimir un problema que en materia de transparencia pudiera **interferir** con la seguridad nacional y, en cuyo caso, el único que podrá controvertirlas es el consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. La segunda, cuando alguno de los órganos legitimados para interponer la controversia estime que las decisiones en materia

<sup>32</sup> Tesis P./J. 16/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, registro digital 170355.



de transparencia generan un **conflicto** con sus respectivos ámbitos competenciales.

40. En cuanto a este último supuesto, se aclaró que la controversia constitucional procede para "*proteger el ámbito de atribuciones tutelados por la Constitución y no para resolver directamente un problema de interpretación o aplicación de leyes en materia de transparencia.*"

41. En *precedentes* más recientes, este Tribunal Pleno confirmó los criterios mencionados al resolver los **recursos de reclamación 150/2019-CA<sup>34</sup> y 158/2019-CA<sup>35</sup>**, donde sostuvo que "*no toda violación constitucional puede analizarse en vía de controversia constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.*" (Énfasis añadido)

<sup>33</sup> Sentencia dictada en la controversia constitucional 308/2017, por el Pleno de la Suprema Corte, aprobada respecto a la procedencia y sobreseimiento, por mayoría de siete votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adherieron las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. Ponente: Ministro Laynez Potisek. Dictada el veintisiete de febrero de dos mil veinte.

<sup>34</sup> Sentencia dictada en el recurso de reclamación 150/2019-CA, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve previo aviso. Ponente: Ministro Franco González Salas. Dictada el tres de diciembre de dos mil diecinueve.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en el recurso de recurso de reclamación 158/2019-CA, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo y Piña Hernández votaron en contra. Los



42. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualiza una de las excepciones a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI. La fiscalía interpuso la presente controversia argumentando que la decisión en materia de transparencia vulnera y afecta el cumplimiento de una de sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, esto es, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

43. Dicho en otras palabras, no se actualiza la causa de improcedencia que hace valer el INAI porque la resolución del presente asunto encierra una pregunta legítima sobre el ámbito competencial de dos órganos que tienen su origen y competencia previstos en la propia Constitución General.

44. Lo que la Fiscalía busca mediante el presente medio de control constitucional es que esta Suprema Corte falle sin entregar: **(1) el nombre y cargo** de todos los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; **(2) los cargos** de todo el personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas dependientes de las Subprocuradurías mencionadas y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; y, **(3) el nombre y cargo** de todo el **personal administrativo** adscrito a esta última Subprocuraduría y sus unidades dependientes, vulnera o afecta sus atribuciones competenciales de investigación y persecución de los delitos federales previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

45. La fiscalía alega que entregar la información ordenada por el INAI provocaría afectaciones en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, es decir, afectaría la conducción de las investigaciones, la coordinación de las policías y los servicios periciales, la ejecución de diligencias para recabar datos de prueba y; por consecuencia, la resolución sobre el ejercicio de

---

señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Ponente: Ministro Franco González Salas. Dictada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve.



la acción penal, así como la acreditación de la existencia de delitos y la responsabilidad de quien lo cometió o quienes participaron en su comisión.

46. La fiscalía acude a este medio de control constitucional con la finalidad de proteger sus atribuciones competenciales de investigación y persecución de los delitos federales expresamente previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General, lo que actualiza la segunda excepción al principio de inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, que esta Suprema Corte se ha encargado de desarrollar vía jurisprudencia.

47. Es importante aclarar que, si bien la fiscalía también hace valer algunos argumentos de mera legalidad, lo cierto es que este Tribunal Pleno no se ocupará de revisar las consideraciones de la resolución del INAI, sino únicamente examinará si la decisión de entregar la información afecta o vulnera las competencias constitucionalmente atribuidas a la fiscalía.

48. Por lo anterior, resulta **infundada** la causa de improcedencia expuesta por el INAI y, al no advertirse otras de oficio, se procede a estudiar el fondo de la presente controversia.

49. Ahora bien, para estar en posibilidad de analizar el problema planteado por las partes, se sintetizarán los argumentos expuestos por la fiscalía en su escrito de demanda y los del INAI en su respectiva contestación.

## **Demanda**

Sostiene que la resolución del INAI desconoce lo establecido en los artículos 21, párrafos primero, segundo, noveno y décimo y 102, apartado A, párrafos primero y cuarto, de la Constitución General, toda vez que la orden de entrega de información impide asegurar y consolidar su operatividad como el único órgano encargado de la investigación y persecución de los delitos del orden federal e institución de procuración de justicia.

(2) La resolución del INAI dificulta el efectivo desarrollo de los principios de autonomía, objetividad, eficiencia y debida diligencia, pues la divulgación de la información potencializa los riesgos y amenazas a la vida, seguridad y salud de



los funcionarios públicos lo que, además, pone en peligro la secrecía de las investigaciones.

(3) Con base en la "*teoría del mosaico*" sostiene que con los nombres y cargos de los servidores públicos federales, notas periodísticas y redes sociales, los grupos delictivos identificarán a cada una de las personas que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales, específicamente al personal ministerial adscrito a las Subprocuradurías de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializada en Investigación de Delitos Federales; de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como al personal administrativo de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Hacer públicos los nombres y cargos de los funcionarios públicos federales significa transparentar la capacidad de reacción de la Fiscalía General de la República, afectando así, la seguridad pública y nacional. Además, con esa información podrían llevarse a cabo actos tendentes a obstaculizar actividades de inteligencia o contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de delitos federales.

Identificar plenamente a los servidores públicos encargados de la investigación de los delitos los expone a amenazas reales e inminentes, tanto a su vida e integridad física como la de sus familias.

La divulgación de los nombres y cargos de los servidores públicos pone en riesgo la secrecía que deben guardar las investigaciones, pues dicha información implica la revelación de la identidad de quienes, en el contexto actual se encuentran al frente y llevan a cabo tareas de alta peligrosidad. Además, esa información puede ser utilizada por sujetos ajenos al procedimiento penal para impedir el debido combate a la delincuencia.

Concluye argumentando que, entregar los nombres y cargos de los agentes del Ministerio Público Federal y su personal administrativo expondría la fuerza y capacidad de reacción del Estado Mexicano. Además, revelaría quiénes son, cuántos son, qué cargos ocupan y dónde están ubicados, lo cual afectaría sus funciones constitucionales en materia de seguridad pública y nacional.



(4) Hace valer diversas cuestiones de mera legalidad como: **1)** falta de motivación y fundamentación; **2)** ausencia en la aplicación de la prueba de interés público contemplada en los artículos 149 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 155 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; **3)** la distinción entre servidores públicos que realizan funciones sustantivas u operativas para justificar qué nombres y cargos deben ser públicos no se sustenta en criterios razonables y objetivos; **4)** falta de congruencia; y, **5)** la modificación de clasificación basada en afirmaciones genéricas y subjetivas pone en riesgo la integridad de las personas.

## II. Contestación de la demanda

Enfatiza que la argumentación de la fiscalía es de mera legalidad, sin embargo, busca hacer pasar sus argumentos como si fueran de constitucionalidad. Desde su perspectiva, no existe relación causal entre la entrega de los nombres y la actualización de riesgos y amenazas a la vida, integridad y salud, lo cual es una causal legal de reserva que no se logró acreditar en el procedimiento de origen.

(2) Los principios de objetividad, eficiencia y debida diligencia contenidos en el artículo 21 constitucional, no pueden considerarse como garantías institucionales que se puedan ver violentados con el actuar del INAI, sino son reglas de conducta impuestas a la fiscalía y que debe observar en el desempeño de sus funciones.

(3) Lo argumentado por la actora respecto a la obligación de realizar una prueba de interés público y de daño es un argumento de mera legalidad que cuestiona la metodología adoptada por el INAI en la emisión de su resolución, lo cual no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional.

(4) Alega que, de conformidad con el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es obligación de la FGR dar a conocer en su página electrónica su estructura orgánica completa.

Adicionalmente, refiere que el supuesto riesgo a la vida e integridad de los servidores públicos de la fiscalía no quedó probado y ello constituye una causal



de reserva, por lo que, sus alegaciones en ese sentido son cuestiones de mera legalidad.

(5) Señala que los argumentos dirigidos a combatir la distinción sobre las personas servidoras públicas de la fiscalía, así como la ausencia de fundamentación y motivación son argumentos de mera legalidad.

50. Estas consideraciones no son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de seis votos. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 308/2017 y 117/2014, así como los recursos de reclamación en controversias constitucionales 150/2019-CA y 159/2019-CA.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

51. Antes de estudiar los argumentos planteados por la actora, es importante mencionar que contrario a lo señalado por el INAI, el problema que aquí se plantea **no debe** leerse en clave de legalidad. Esa no es la visión con la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende el planteamiento realizado por la fiscalía en sus conceptos de invalidez.

52. El Pleno de este Alto Tribunal abordará el estudio del problema en clave constitucional, es decir, analizará si revelar la información solicitada comprometería la tarea de investigación y persecución de los delitos federales y, por tanto, las atribuciones competenciales que los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal prevén en favor del Ministerio Público de la Federación.

53. La fiscalía acude a este medio de control alegando esencialmente que, de conformidad con los artículos 6o. constitucional y 13 de la Convención Ame-





ricana sobre Derechos Humanos, los nombres y cargos de sus funcionarios públicos encargados de llevar a cabo labores de seguridad pública están reservados por razones de interés y orden público, de modo que revelarlos implicaría entregar un cúmulo de información de inteligencia que revelaría la capacidad de fuerza y reacción con la que cuenta la Fiscalía General de la República para investigar y perseguir los delitos federales en todo el territorio nacional.

54. Ahora, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el principal argumento con el que la fiscalía acude a este medio de control constitucional no es uno que pueda entenderse como de mera legalidad, sino que corresponde a uno propiamente de constitucionalidad, pues si bien el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé como supuesto para reservar información aquella cuya publicación comprometa la seguridad pública, lo cierto es que la fiscalía no combate la resolución del INAI argumentando que se actualiza esa causa legal de reserva, lo hace alegando que su publicación afectaría el cumplimiento de sus competencias constitucionales en materia seguridad pública.

55. Cabe aclarar que el estudio de este Alto Tribunal no se ocupará de revisar la metodología utilizada por la autoridad demandada para resolver el recurso de revisión 9481/19, mucho menos sus consideraciones, toda vez que ello desnaturalizaría el objetivo del medio de control constitucional, sino únicamente centrará sus esfuerzos en examinar si entregar la información solicitada afecta algún ámbito de las competencias que la Fiscalía tiene directamente reguladas en la Constitución.<sup>36</sup>

56. Una vez que ha quedado desestimado lo argumentado por el INAI, se procede al estudio de los conceptos de invalidez. Los argumentos identificados con los incisos **(1)** y **(3)** se encuentran estrechamente relacionados, por lo que serán los primeros de los que se ocupe el presente estudio.

<sup>36</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006022, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."



57. En primer lugar, es necesario señalar que por *regla general* el nombre y cargo de los servidores públicos federales es información pública ya que sus labores se relacionan con el manejo de las funciones del Estado e implica el uso de dinero público, de modo que las actividades que realizan en el ejercicio de sus funciones son de relevancia para la sociedad mexicana. Así, por disposición del artículo 108 constitucional se entiende que son servidores públicos federales quienes forman parte de los organismos a los que se otorga autonomía como el personal administrativo y operativo/sustantivo de la Fiscalía General de la República.<sup>37</sup>

58. A nivel federal, el artículo 70, fracciones II y VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece como obligación para los sujetos obligados –FGR–, poner a disposición del público su estructura orgánica completa en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados. Asimismo, les obliga a publicar un directorio de sus Servidores Públicos a partir del puesto de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando brinden atención al público o realicen actos de autoridad. El directorio debe incluir al menos nombre, cargo o nombramiento, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico.

59. Ahora bien, esa regla general debe respetar el parámetro de regularidad constitucional, de modo que para ser considerada derecho debe leerse en conjunto con el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución General.

60. En ese sentido, una de las interpretaciones constitucionalmente admisibles del artículo 70, fracciones II y VII, de la ley general citada podría enten-

<sup>37</sup> "Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."



derse en el sentido de que, en principio, los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición del público su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular a cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponde a cada servidor público, así como el directorio de todos los servidores públicos a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel cuando realicen actividades específicas. No obstante, por disposición constitucional dicha información puede clasificarse como reservada –temporalmente– cuando transparentarla traiga consigo repercusiones negativas de interés público o de seguridad nacional.

61. Al respecto, el poder constituido en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública englobó de manera enunciativa las principales causas de interés público por las cuales una autoridad puede reservar información, dentro de las que se encuentra la que pudiera comprometer la **seguridad pública**.

62. Siguiendo la línea argumentativa, si bien el principio de máxima publicidad ordena la transparencia de los nombres y cargos de las personas servidoras públicas federales, lo cierto es que también existe una excepción de rango constitucional que ordena reservar la información cuando su publicación afecte al tema del interés público como lo es la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.

63. Con la única intención de procurar claridad en la resolución de este asunto, el Pleno de este Alto Tribunal recuerda cuál es la información que el INAI ordenó desclasificar y, por tanto, entregar a la persona interesada:

a) Los **nombres** de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).

b) Los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las cuatro Subprocuradurías mencionadas.



c) Los **nombres y cargos** del personal **administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) y sus unidades dependientes.

64. En cuanto a la información citada, la Fiscalía sostiene que entregar los nombres y cargos señalados, unida a otra información de acceso público, como notas periodísticas y redes sociales –Twitter, Facebook, Instagram y LinkedIn– provocaría que los grupos delictivos estuvieran en posibilidad de identificar a cada una de las personas que realizan tareas en la investigación y persecución de delitos federales. Adicionalmente, señala que eso significaría transparentar la capacidad de reacción de la institución encargada de la procuración de justicia, llegando al punto de poder obstaculizar actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de los delitos.

65. Haciendo uso de lo que en derecho comparado se conoce como la "*teoría del mosaico*", argumenta que revelar quiénes son, cuántos son, qué cargos ocupan y dónde están ubicados afectaría sus funciones constitucionales en materia de seguridad pública.

66. Para responder ese concepto de invalidez, es necesario que este Tribunal Constitucional puntualice que, en palabras de la doctrina especializada en el tema, la "*teoría del mosaico*" es una herramienta teórica que da cuenta de cómo es que funciona el flujo de la información y con ello la construcción de inteligencia. Es un proceso que describe cómo se recopila, combina y procesa información, de tal manera que convierte información inofensiva en conocimiento útil. La metodología que se utiliza esencialmente consiste en recopilar piezas de información dispersas y después unirlas con la finalidad de tener una visión de conjunto o "*mosaico*".<sup>38</sup>

67. Los argumentos que invocan la "*teoría del mosaico*" usualmente sugieren el potencial que un adversario tiene para deducir de hechos independientes,

<sup>38</sup> David E. Pozen, *The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act*, 115 Yale L. J. 628 (2005), p. 633.



una vulnerabilidad estratégica susceptible de explotación para fines mal intencionados, en este caso, para evadir la procuración de justicia o, peor aún, llevar a cabo actos de contrainteligencia para combatir frontalmente a los agentes encargados de la investigación y persecución de los delitos en los Estados Unidos Mexicanos. Por varias décadas, distintas agencias gubernamentales en los Estados Unidos de América han utilizado argumentos de esta teoría para justificar la clasificación de documentos gubernamentales y resguardar información requerida a través de su regulación de acceso a la información "*Freedom of Information Act (FOIA)*".

68. La Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha señalado que las autoridades de inteligencia tienen el poder de reservar información superficialmente inocua sobre la base de que podría permitir a un observador descubrir –a través de la creación de mosaicos– la identidad de una fuente de inteligencia.<sup>39</sup> Un componente esencial en el uso de esta doctrina es la deferencia de los tribunales hacia la pericia –"*expertise*"– de las agencias y dependencias en materia de seguridad nacional, toda vez que son éstas quienes mejor pueden evaluar los riesgos de seguridad.

69. En la doctrina, existe una posición ampliamente aceptada de que los tribunales judiciales deben reconocer sus limitaciones en la toma de decisiones, es decir, hay asuntos en los que la decisión será de mejor calidad si es tomada por un grupo del gobierno, asesorado por funcionarios que han investigado ampliamente las repercusiones que una determinada decisión puede traer consigo.<sup>40</sup> Las Cortes Supremas generalmente son consideradas instituciones poco equipadas para evaluar la afectación que cierta información puede significar para la seguridad nacional.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Al respecto, véase *CIA v. Sims*, 471 U.S. 159 (1985).

<sup>40</sup> Posición que puede leerse en la opinión de Lord Simon of the UK House of Lords en su observación sobre *D v National Society for the Prevention of Cruelty to Children* [1977] 1 All ER 589, 608–609.

<sup>41</sup> *Centre for International Environmental Law v. Office of the US Trade Representative*, 718 F 3d 899 (DC Cir, 2013); *Meredith Larson v. Department of State* (n 23) 865; *Leghaei v. Director General of Security* (2007) 241 ALR 141, 147 (Brennan CJ); *A v. Secretary of State for the Home Department* [2005] 2 AC 68 (House of Lords), 128 (Lord Nicholls).



70. Con todo y que existe esa posición, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el inconveniente de diseño no tiene por qué ser un obstáculo para que los órganos judiciales evalúen con suspicacia la reserva de información por parte de las autoridades mexicanas y así, eviten abusos en la clasificación de información. Dicho en otras palabras, las limitaciones del diseño institucional no equivalen a que en temas tan sensibles como la seguridad pública los tribunales judiciales deban simplemente ser deferentes y aceptar –sin cuestionar– la afirmación de las autoridades sin evaluar el material probatorio aportado a juicio.

71. Por el contrario, los tribunales deben evaluar si los argumentos esgrimidos por los sujetos obligados efectivamente demuestran una afectación a la seguridad pública, es decir, un tribunal declarará debidamente clasificada cierta información única y exclusivamente cuando el sujeto obligado haya probado que la información aparentemente inofensiva puede comprometer la seguridad del Estado, no así por la simple afirmación de quien en principio se entiende que está en mejor posición de evaluar el riesgo de hacer pública determinada información.

72. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha dicho que ante la ausencia de explicaciones pertinentes que muestren la afectación a la seguridad nacional no es posible reservar información.<sup>42</sup> Esa misma posición sobre la revisión en la clasificación de información la han adoptado el Tribunal Constitucional de Alemania, de Israel y de Guatemala.<sup>43</sup>

73. En ese sentido, este Tribunal Constitucional señala que es completamente inaceptable que en nuestra sociedad democrática se niegue la entrega

<sup>42</sup> Véase *Nurbek Toktakunov v. Krygyzstan* (n 20) p. 7.7.

<sup>43</sup> *BverfG, Case No 2 BvE 3/07*, 17 June 2009, 124 BVerfGE 78, 134 (in relation to the constitutional right of Parliament to investigate and obtain information); *Ministry of Defense v. Gisha Legal Center for Freedom of Movement*, Supreme Court of Israel, 19 December 2011, p 28; *Advisory Opinion, Constitutional Court of Guatemala*, 8 March 2005 (No 2819–2004).



de información en posesión de las autoridades del Estado, sólo por el hecho de que permitirá a la sociedad discutir, revisar y criticar las acciones del gobierno. Consecuentemente, las autoridades del Estado sólo pueden reservar temporalmente la entrega de información cuando prueben que afecta el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, de conformidad con los artículos 6o. de la Constitución General y 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

74. Ahora, si bien la "*teoría del mosaico*" ha sido una herramienta metodológica utilizada en otros países para evaluar la clasificación de información por su posible afectación a la seguridad nacional, lo cierto es que no existe ningún impedimento para que esa misma herramienta sea utilizada por este Alto Tribunal para evaluar si la entrega de cierta información aparentemente inofensiva debe mantenerse reservada por afectar las competencias constitucionales que en materia de seguridad pública le corresponden a la Fiscalía General de la República.

75. En ese orden, con la finalidad de evitar que las autoridades del Estado Mexicano utilicen esta argumentación de manera indiscriminada para negar injustificadamente el acceso a la información en su poder, esta Suprema Corte no será deferente con las afirmaciones que hizo la fiscalía, sino que verificará si entregar la información ordenada por el INAI vulnera o afecta sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, las cuales se encuentran directamente reguladas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

76. Para cumplir con ese objetivo, se evaluará si la autoridad actora: **(1)** identificó específicamente cómo es que publicar la información requerida podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la República; **(2)** si aclaró la conexión causal entre la entrega de la información aparentemente inofensiva y la afectación a la seguridad pública; y, **(3)** si probó con evidencia suficiente la existencia de dicha conexión causal.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Metodología basada en la propuesta de Wells, Christina E., "CIA v. Sims: Mosaic Theory and Government Attitude", *Administrative Law Review*, vol. 58, número 4, 2006., pp. 874-875.



## 1. Identificación específica de cómo es que publicar la información requerida afectaría el cumplimiento de las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la República

77. Este primer escaño, impone una carga argumentativa a la autoridad actora y lo que esta Suprema Corte debe verificar es si la Fiscalía *identificó en términos concretos* cuál es el inconveniente de entregar la información para efectos del cumplimiento de sus competencias constitucionales.

78. Al respecto, la fiscalía señala que entregar los nombres y cargos señalados traería como consecuencia que fueran aprovechados por los múltiples mercados criminales de México para conocer la **capacidad de reacción de la institución**. Con dicha información se relevará –a detalle– las características funcionales del personal y con ello su organización para el cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente, sostiene que los Ministerios Públicos de la Federación están sujetos a cambios de adscripción de acuerdo con las necesidades del servicio o Plan de Persecución Penal, por lo que los funcionarios que hoy pertenecen a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo mañana podrían pertenecer a la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada.

79. Consecuentemente, entregar la información afectaría la operatividad de la fiscalía como órgano a quien exclusivamente le está encargada la investigación y persecución de todos los delitos del orden federal, es decir, obligaciones constitucionales para garantizar la seguridad pública en los Estados Unidos Mexicanos.

80. De lo anterior, este Alto Tribunal concluye que la autoridad actora cumplió con la carga argumentativa que le fue impuesta ya que identificó en términos concretos cómo es que la información requerida podría comprometer el ejercicio de sus facultades constitucionales y, con ello, la seguridad pública del país.

## 2. Conexión causal entre la entrega de la información y la afectación a la seguridad pública

81. En este apartado, la Suprema Corte se encargará de revisar si en el plano argumentativo la Fiscalía explicó –con suficiente claridad– cuál es la





*conexión causal* que existe entre la entrega de la información –aparentemente inofensiva– y la afectación a la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.

82. A propósito del uso del término "*conexión causal*", es importante aclarar la distinción entre *causalidad general* y *causalidad específica o individual*. La primera es aquella que permite establecer un vínculo entre dos tipos de eventos, es decir, la producción de un evento de un cierto tipo hace **más probable** la producción de un evento de otro tipo. El *nexo causal general* permite afirmar que un tipo de hecho puede determinar la ocurrencia de otro tipo de hecho y establece el nivel de riesgo relativo de un hecho en conexión con otro. Una causalidad general puede expresarse adecuadamente en términos de probabilidad.<sup>45</sup>

83. La *causalidad específica* a diferencia de la *causalidad general* establece que en una específica situación un hecho particular ha sido causado por ocurrencia de otro hecho específico y determinado. Refiere a un evento particular que afecta a otro específico. Además, no se conjetura una mera correlación entre tipos de eventos ni tampoco la capacidad que tiene un evento de incrementar la probabilidad de que se produzca otro evento, sino que se afirma que un hecho específico **ha causado** otro hecho específico.

84. Por lo anterior, debe decirse que de la existencia de una correlación causal general no puede derivarse la demostración de la existencia de un nexo causal individual. Dicho en otras palabras, para que pueda existir un nexo de *causalidad específica* es necesario que exista el correspondiente nexo de *causalidad general*, pero de la simple existencia de un nexo de *causalidad general* no es posible derivar la demostración de la existencia del nexo de *causalidad específica*. En resumen, la causalidad general no demuestra la causalidad específica.

85. En esos términos, el Pleno del Tribunal Constitucional evaluará si la fiscalía explicó –con suficiente claridad– la relación *causal general* entre la entrega de la información y la afectación al cumplimiento de sus competencias constitucionales.

<sup>45</sup> Michele Taruffo. (2008). *La Prueba*. Madrid: Marcial Pons, p. 256.



86. Con base en la *teoría del mosaico*, la Fiscalía General de la República sostiene que la entrega de los nombres y cargos de las personas servidoras públicas adscritas a las subprocuradurías mencionadas permitiría a los grupos delictivos **conocer e identificar completamente** a los servidores públicos que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales.

87. El que los grupos criminales tengan a su disposición dicha información revelaría la **capacidad de reacción de la fiscalía**, lo que sería en detrimento de la seguridad pública. Ello es así, pues estarían en posibilidad de obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de los delitos federales.

88. En ese sentido, el que los distintos mercados criminales identifiquen y conozcan plenamente a los agentes del Ministerio Público de la Federación y cuenten con información respecto de la capacidad de fuerza y reacción de la institución, esto es, con cuántos agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales, peritos técnicos y profesionales y personal administrativo adscrito a la SEIDO cuenta, qué cargos ocupan y en dónde se encuentran ubicados, expone a la Fiscalía –como institución– a amenazas y ataques que necesariamente tienen implicaciones negativas en el ejercicio de sus competencias constitucionales y, por tanto, se compromete la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.

89. En esos términos, el Pleno de esta Suprema Corte determina que la fiscalía explicó con suficiente claridad la *relación causal general* entre la entrega de la información y la afectación a la seguridad pública. En consecuencia, procede a analizar si la actora probó con evidencia suficiente la existencia de dicha conexión causal.

### **3. Evidencia que prueba la existencia de la conexión causal**

90. En este apartado, la Suprema Corte se ocupará de valorar las pruebas aportadas por la fiscalía para determinar si se acreditó la existencia del nexo causal referido.

91. De las pruebas aportadas por la actora, tiene especial importancia la prueba documental consistente en información proporcionada por el Centro Na-



cional de Planeación y Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia con la que se demuestra que conociendo el nombre de los agentes del Ministerio Público de la Federación y recopilando información de Internet es posible identificar plenamente a la persona.

92. El Centro Nacional de Planeación y Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia inició con la búsqueda de una servidora pública de nombre \*\*\*\*\*. Ingresó su nombre completo en el buscador de Google. Posteriormente, entró a cada una de las páginas mostradas, de entre las que identificó su perfil de LinkedIn el cual indica que es abogada con experiencia curricular en el Instituto Federal de Gobierno.

93. En el portal de Academia.edu se identificó el extracto de un escrito de amparo indirecto en el que se muestra el número de cédula profesional de la agente del Ministerio Público. Luego, realizó la consulta del número de cédula profesional en el portal de la Secretaría de Educación Pública en donde se detalla que fue expedida en el año 2002, con profesión de licenciatura en derecho por la Universidad Insurgentes plantel Tlalpan.

94. Por otro lado, buscó información de la servidora pública en el sistema DeclaraNet, el cual es una herramienta electrónica que administra la Secretaría de la Función Pública a través de la cual las personas servidoras públicas federales presentan sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses en cumplimiento de los artículos 108, último párrafo, de la Constitución General y 32, 33, 46 y 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En la búsqueda se localizaron diez declaraciones patrimoniales a nombre de la agente del Ministerio Público de la Federación.

95. De ellas se aprecia que ocupa ese puesto desde el uno de octubre de dos mil ocho, adscrita a la Delegación del Estado de México y su domicilio laboral completo. Asimismo, se advierte que en el año dos mil doce reportó haber incorporado a su patrimonio un vehículo de la marca Volkswagen, tipo Gol, modelo dos mil once, con valor de \$166,085.00 (ciento sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional). En el dos mil dieciséis declaró la incorporación de un terreno adquirido mediante crédito hipotecario e ingresos anuales por \$425,732.00 (cuatrocientos veinticinco mil setecientos treinta y dos pesos 00/100 moneda nacional). Asimismo, se indica que en el año dos mil dieciocho cambió de adscripción a Texcoco especificando el domicilio laboral completo.



96. Pasando a los resultados de otra búsqueda, en la red social Facebook se identificó el perfil de \*\*\*\*\* donde indica que trabaja en el Gobierno Federal, que estudió una Maestría en Procuración de Justicia Penal en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, que cuenta con setecientos ochenta y siete amigos y de donde se obtuvieron las características físicas de la persona servidora pública.

97. En su lista de amigos ligados al perfil digital se encontraron dos contactos con los mismos apellidos los cuales, además, contienen etiquetas que indican su grado de parentesco, de lo que válidamente se infirió que ambas personas de sexo femenino son hermanas de la persona agente del Ministerio Público. Igualmente, en la lista se encuentran otros familiares consanguíneos en tercer y cuarto grado.

98. En una de las publicaciones hechas por la agente del Ministerio Público de la Federación se advierten diversas felicitaciones por su cumpleaños. De modo que una vez obtenido el nombre completo de la persona servidora pública, el sexo, lugar y fecha de nacimiento, se procedió a consultar su Clave Única de Registro de Población (CURP) en el Registro Nacional de Población (RENAPO).

99. Al respecto, cabe mencionar que la CURP se integra por datos personales que únicamente conciernen a su titular, como son: **(1)** fecha de nacimiento; **(2)** nombre; **(3)** apellidos, y **(4)** lugar de nacimiento. De acuerdo con los artículos 86 y 91 de la Ley General de Población,<sup>46</sup> la CURP se asigna a una persona para permitir certificar y acreditar fehacientemente su identidad, es decir, sirve para identificar plenamente a una persona y constituye información confidencial.

100. Obtenida la CURP, se ingresó al portal de trámite de actas de nacimiento en línea, el cual arrojó los datos de la agente objeto de la investigación, de donde se obtuvo como información adicional el nombre y apellidos de su madre y padre.

<sup>46</sup> "Artículo 86. El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

"Artículo 91. Al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población, se le asignará una clave que se denominará Clave Única de Registro de Población. Esta servirá para registrarla e identificarla en forma individual."



101. Siguiendo la investigación iniciada en Facebook, se encontraron datos personales suficientes de su única hija como para obtener su acta de nacimiento en línea, de donde se obtuvo el nombre del padre y expareja sentimental de la agente del Ministerio Público Federal.

102. Asimismo, logró obtenerse el nombre de la institución educativa a la que asiste su hija, la cual se encuentra a 1.7 kilómetros de la ubicación en la que fue vista por última vez la mascota que la familia está buscando, por lo que se dedujo, es probable que esta última corresponda al domicilio particular de \*\*\*\*\*.

103. Este mismo ejercicio se realizó con otros dos servidores públicos que no utilizan de manera frecuente las redes sociales –\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*–. Las investigaciones de la fiscalía arrojaron que con el nombre de las personas servidoras públicas se puede acceder a información relativa a los tipos de datos siguientes: **(1)** identificativos; **(2)** académicos; **(3)** electrónicos; **(4)** patrimoniales; **(5)** biométricos; y, **(6)** referentes a los familiares de los servidores públicos.

104. Con relación a la información confidencial de los familiares, la fiscalía aportó una prueba documental a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización en la que detalló el número de familiares de las servidoras y servidores públicos adscritos a las Subprocuradurías referidas, dando como resultado un total de 15,181 (quince mil ciento ochenta y uno) familiares.

105. Si bien esta información no es del todo precisa en cuanto al número de familiares de las personas servidoras públicas adscritas a las cuatro subprocuradurías respecto de las que se ordenó entregar su nombre y cargo, lo cierto es que es información relevante que permite a este Tribunal Constitucional dimensionar el número de familiares que podrían ser identificados si la fiscalía diera cumplimiento a la desclasificación de información ordenada por el INAI.

106. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la FGR probó que entregar los nombres permitiría identificar plenamente a los agentes del Ministerio Público de la Federación y al personal administrativo inferior de directores generales de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y, por consecuencia, a sus familiares.



107. Luego, con la finalidad de demostrar que revelar los **nombres y cargos** de las personas servidoras públicas revelaría la capacidad de reacción del órgano constitucional autónomo actor, la Fiscalía desahogó una prueba documental a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional sobre la estructura del estado de fuerza institucional.

108. Del contenido de la prueba se advierte que revelar nombre y cargo de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritas a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**) representa revelar la capacidad del estado de fuerza del 73 % (setenta y tres por ciento) del total de agentes del Ministerio Público de la Federación.

109. En este punto, conviene aclarar que si bien es un derecho de la persona imputada, conocer el nombre y datos del agente del Ministerio Público que la acusa –salvo tratándose de delincuencia organizada donde la autoridad judicial puede autorizar se mantengan en reserva–, lo cierto es que conocer esa información no deriva del ámbito de protección del derecho de acceso a la información sino del derecho a gozar de un debido proceso y una defensa adecuada. Luego, el que una persona en ejercicio de su derecho de acceso a la información solicite el nombre y cargo de todos agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía General de la República no quiere decir que deba obtener el mismo resultado, pues se trata del ejercicio de derechos distintos y de acceso a información diferente.

110. Por otro lado, revelar los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**), implicaría entregar datos concentrados de 9,094 (nueve mil noventa y cuatro) servidores públicos encargados de la investigación y persecución de los delitos federales, así como cuántos trabajan en cada una de las Subprocuradurías y qué porcentaje representan.



111. Adicionalmente, desclasificar sus **cargos** no sólo revelaría cuántos funcionarios públicos están al frente de la investigación y persecución de los delitos federales a nivel nacional, sino también a qué delegación estatal se encuentran adscritos y, en consecuencia, cómo se encuentran distribuidos y organizados por entidad federativa. Dicho en otras palabras, develaría la ubicación y organización por delegación estatal del número de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos técnicos y profesionales.

112. Asimismo, se revelaría cuántos agentes del Ministerio Público de la Federación; agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos técnicos y profesionales están adscritos a unidades centrales. Lo mismo ocurriría con el personal administrativo adjunto a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

113. Por lo anterior, la actora sostiene que se revelaría el estado de fuerza del personal de la Fiscalía General de la República. Específicamente, el número de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos técnicos y profesionales y personal administrativo de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, todos adscritos a unidades centrales, estatales y la suma de ambos.<sup>47</sup>

114. Al respecto, este Tribunal Pleno concluye que la fiscalía acreditó que entregar los **nombres** de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como los **cargos del personal operativo/sustantivo** de esas subprocuradurías y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada revelaría no sólo la identidad de los primeros, sino también la capacidad que tiene el Estado Mexicano –a nivel de la República y por entidad federativa– para investigar y perseguir la comisión de los delitos federales.

<sup>47</sup> Los agentes del Ministerio Público Federal pendientes de tipo de nombramiento se consideraron en el total.



115. Ello es así, toda vez que revelar los **nombres** de agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad permitiría a los grupos criminales identificar plenamente al 73 % (setenta y tres por ciento) de quienes llevan a cabo tareas fundamentales –investigación y persecución de los delitos federales– en el sistema de procuración de justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

116. Dicho en otras palabras, permitir lo anterior significa revelar información que impacta negativamente el desempeño de la Fiscalía General de la República en relación con sus atribuciones constitucionales en materia de seguridad pública, pues es información de quienes se encargan de recibir denuncias o querrelas sobre acciones y omisiones que pueden constituir delitos. Además, son quienes ordenan a los agentes de la Policía Federal Ministerial que investiguen la veracidad de los datos aportados y determinan la procedencia de la detención de personas imputadas por la comisión de los hechos que la ley señala como delitos.

117. Los agentes del Ministerio Público son los encargados de realizar el aseguramiento y registro de bienes; participan en todas las etapas del procedimiento penal, desde la investigación inicial hasta el dictado de la sentencia; dictan las medidas de protección especial a favor de las víctimas para la salvaguarda de sus derechos o bienes jurídicos; ejercen la conducción y mando de las policías de investigación de los delitos en términos del artículo 21 constitucional; dictan las órdenes de búsqueda y localización de personas desaparecidas; ordenan y coordinan la realización de los actos de investigación; la recolección de indicios y medios de prueba para el esclarecimiento de los hechos delictivos; supervisan la aplicación y ejecución de medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios.

118. Dictan las medidas necesarias que permiten garantizar la reparación del daño para la persona víctima o la ofendida; determinan la investigación, a través del ejercicio o desistimiento de la acción penal o de la acción de extinción de dominio; ordenan el archivo temporal; aplican la abstención de investigación, algún criterio de oportunidad o solicitan la suspensión condicional del proceso





de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y la ley aplicable.

119. Por si no fuera suficiente, son los servidores públicos encargados de presentar la acusación contra la persona imputada ante la autoridad judicial competente; solicitan la imposición de las penas, así como las medidas de seguridad correspondientes; intervienen en la extradición, entrega o traslado de personas imputadas, procesadas o sentenciadas en cumplimiento de las disposiciones aplicables y los tratados internacionales en que el Estado Mexicano es Parte. Asimismo, preparan y ejercen la acción de extinción de dominio y llevan a cabo un buen número de actuaciones todas encaminadas a cumplir sus funciones constitucionales en materia de seguridad pública.

120. Por otro lado, entregar los **cargos** de todo el personal **operativo/sustantivo** adscrito a las cuatro subprocuradurías mencionadas implica revelar en general: **(1)** el número total de agentes que hay en el territorio nacional –agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos técnicos y profesionales–; **(2)** cuántos de cada uno están adscritos a sedes centrales; así como **(3)** cuántos y cómo se encuentran organizados por delegaciones estatales y en algunos casos hasta por ciudades.

121. Ahora bien, en particular, entregar los **nombres y cargos** de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad develaría quiénes son las servidoras y servidores públicos con los que cuenta el Estado Mexicano para investigar y perseguir delitos del orden federal relacionados con: **(1)** hechos de violencia contra mujeres, niñas y niños, así como los de trata de personas; **(2)** delitos cometidos en contra de quienes ejercen la libertad de expresión con fines de información; **(3)** delitos en los que se encuentren involucradas personas pertenecientes a algún pueblo indígena; y, **(4)** hechos relacionados con el acceso a la justicia de personas migrantes y sus familias, así como la búsqueda y localización de personas desaparecidas.

122. Entregar esa misma información respecto de los agentes adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales implica



develar quiénes son las servidoras y servidores públicos con los que cuenta el Estado Mexicano para investigar y perseguir delitos del orden federal relacionados con: **(1)** derechos de autor y propiedad industrial; **(2)** actuaciones fiscales y financieras; **(3)** contra la salud en la modalidad de comercio de narcóticos destinados al consumo final; y, **(4)** contra el ambiente, entre otros.

123. Respecto de los agentes adscritos a la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada si bien no se revelaría su identidad personal toda vez que no se ordenó la desclasificación de sus nombres, sí se mostraría con cuántas, qué cargos ocupan y dónde se encuentran ubicadas las personas servidoras públicas del Estado Mexicano encargadas de investigar y perseguir delitos del orden federal relacionados con: **(1)** terrorismo internacional; **(2)** contra la salud; **(3)** falsificación o alteración de moneda y, todos los cometidos por miembros de la delincuencia organizada.

124. En cuanto a lo anterior, debe tomarse en cuenta que la Fiscalía General de la República funciona como una corporación formada por eslabones, es decir, si alguno de los eslabones ve afectado el desempeño de sus funciones afecta las demás partes y funciones de la institución. De modo que, revelar información de inteligencia que afecta a una parte sustancial de la corporación equivaldría a provocar una vulneración a su funcionamiento en otros aspectos.

125. Hasta aquí, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que entregar datos concentrados de los nombres y cargos de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), así como los cargos de todo el personal operativo/sustantivo adscrito a la áreas señaladas por el particular adscrito a las subprocuradurías mencionadas y a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) sin lugar a duda revelaría la capacidad de fuerza y reacción que tiene la fiscalía para investigar y perseguir los delitos del fuero federal.

126. Por otra parte, con el propósito de evidenciar que revelar la capacidad de fuerza y reacción del Estado Mexicano para investigar y perseguir los delitos



del fuero federal afectaría las actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y expondría a la Fiscalía a amenazas y ataques que, consecuentemente, tendría implicaciones negativas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales se desahogó un informe rendido por la Coordinación de Métodos de Investigación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

127. De su contenido se advierte que revelar la información de sus integrantes los expone a distintos tipos de riesgos, entre ellos, el que depende del mercado criminal. Tal como se establece en el Plan de Persecución Penal, la fiscalía debe llevar a cabo sus funciones enfocada en estrategias bajo la perspectiva de mercados criminales, es decir, su personal opera en una dimensión específica de acuerdo con el tipo de delito de que se trate. En palabras de la fiscalía *"no resulta igual de peligroso investigar, atrapar y probar la comisión de hechos delictivos vinculados con la delincuencia organizada que un robo de bolsos en mercados"*.

128. Por lo anterior, la fiscalía ha establecido un conjunto de siete mercados criminales cuyas actividades, transacciones y efectos son diferentes. Los más grandes son: **(1)** el patrimonial; **(2)** el de armas; **(3)** el de hidrocarburos; **(4)** el de drogas; y, **(5)** el financiero. Adicionalmente, están incluidos los mercados de corrupción y delincuencia organizada los cuales, si bien representan frecuencias bajas en relación con el resto, por su naturaleza implican un mayor grado de organización entre quienes los integran y, por tanto, los convierten en mercados que exponen a mayor riesgo al personal encargado de la investigación y persecución de los delitos como a la institución.

129. Luego, con la finalidad de cuantificar el peso relativo de los siete mercados se hizo un ejercicio en el que se calculó la proporción que cada uno abarca en el riesgo que se presenta a los trabajadores de la Fiscalía.

130. De lo anterior, se asignó el valor para calcular el peso relativo a cada uno de los mercados criminales ubicándose primero el de mayor peligrosidad y al final el de menor, quedando como sigue:

- a. Delincuencia organizada.



- b. Corrupción.
- c. Drogas.
- d. Armas.
- e. Hidrocarburos.
- f. Financieros.
- g. Patrimoniales.

131. Una vez asignado el valor de peligrosidad a cada uno de los distintos mercados criminales, la fiscalía aplicó un factor de mercado que representa la disminución proporcional del riesgo, mismo que se reduce a medida que la posición de mercado se aleja del mercado más peligroso. En ese sentido, mientras más separado se encuentre la persona servidora pública en la investigación y persecución del mercado de delincuencia organizada menor será la proporción de su peso en el riesgo total.

132. En la tabla siguiente se presentan los resultados del ejercicio:

PROPORCIÓN DEL RIESGO SEGÚN EL MERCADO CRIMINAL			
Posición	Mercado criminal	Factor de mercado	Peso relativo
1	Delincuencia organizada	1.00	26.0 %
2	Corrupción	0.85	22.1 %
3	Drogas	0.70	18.2 %
4	Armas	0.55	14.3 %
5	Hidrocarburos	0.40	10.4 %
6	Financieros	0.25	6.5 %
7	Patrimoniales	0.10	2.6 %
		Total	100 %



133. De acuerdo con ese esquema, el riesgo de mercado criminal en su conjunto equivale a la suma de los riesgos relativos de cada mercado, es decir, mientras que en el mercado delictivo de delincuencia organizada se concentra el 26 % (veintiséis por ciento) de posibilidad de que el personal que trabaja en esos temas vea materializado el riesgo de ser víctima de amenazas, extorsiones, lesiones, homicidio, entre otros, en el mercado de delitos patrimoniales la probabilidad disminuye a un 2.6 % (dos punto seis por ciento).

134. Adicionalmente, la fiscalía identificó que el nivel de riesgo aumenta o disminuye dependiendo del tipo de función que lleva a cabo la persona servidora pública y la entidad federativa en la que desempeña sus labores, es decir, no es igual –en términos porcentuales– el riesgo que asume un agente de la Policía Federal Ministerial que desempeña sus funciones en el combate a la delincuencia organizada en el Estado de Colima que un perito que desempeña sus funciones en el esclarecimiento de hechos por la comisión de un delito financiero en la Ciudad de México.

135. En ese sentido, tomando en consideración la proporción del riesgo de los distintos mercados criminales que combate la actora, las funciones que desempeña el personal y la tasa de delitos por cada cien mil habitantes en cada una de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno de este Tribunal Constitucional concluye que revelar la identidad y cargo de quienes están encargados de la investigación y persecución de los delitos federales expondría la capacidad de fuerza y reacción que tiene la institución actora y, por consecuencia, vulneraría o afectaría el ejercicio de las competencias constitucionales que en materia de seguridad pública le están conferidas a la Fiscalía General de la República.

136. En ese sentido, este Tribunal Constitucional resuelve que la fiscalía acreditó con evidencia suficiente la existencia de la *relación causal general* entre entregar los **nombres y cargos** de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las áreas y direcciones dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**). Así como la de los **cargos** del personal **operativo/sustantivo**



adscrito a las áreas señaladas por el particular dependientes de las subprocuradurías citadas y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y la afectación que ellos traería a la seguridad pública.

137. Lo mismo se concluye respecto a la entrega de **nombres y cargos** del **personal administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. Del desahogo de la prueba documental consistente en el informe proporcionado por la propia Subprocuraduría, se advierte que su personal administrativo tiene injerencia en la integración de informes, análisis y acceso a la información generada por los agentes del Ministerio Público de la Federación relativa a la investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada.

138. En dicho informe señala que son agentes del Ministerio Público los Titulares de las Unidades Especializadas, los Titulares de las Unidades Administrativas Especializadas creadas por Acuerdo del Procurador, los directores Generales, los de apoyo jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada y los servidores públicos que tengan bajo su mando agentes del Ministerio Público de la Federación que ejerzan atribuciones previstas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República –vigente al momento en que solicitó la información–.

139. Con dicho informe se prueba que entregar la información permitiría acceder a los tipos de datos siguientes: **(1)** identificativos; **(2)** académicos; **(3)** electrónicos; **(4)** patrimoniales; **(5)** biométricos; y, **(6)** referentes a los familiares de los servidores públicos.

140. Al respecto, este Tribunal Constitucional sostiene que el personal administrativo tiene injerencia en la producción de información clave para procurar la impartición de justicia en el mercado criminal más peligroso de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, permitir a los agentes criminales conocer sus nombres y cargos revelaría capacidad total que tiene la Subprocuraduría encargada de investigar delitos contra la salud; falsificación o alteración de moneda; hidrocarburos, corrupción y pornografía de personas menores de dieciocho



años; turismo sexual; acopio y tráfico de armas; trata de personas; secuestros, entre otros.

141. Con las pruebas aportadas al juicio, la Fiscalía General de la República también demostró la *conexión causal general* entre entregar los **nombres y cargos** del **personal administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y la afectación a la seguridad pública. Si bien no se trata del personal que está directamente al frente de la investigación, lo cierto es que tiene injerencia en la integración de informes, análisis y participan en la producción de información clave en la investigación y persecución del mercado criminal más peligroso que opera en el territorio nacional.

142. Por lo anterior, lo procedente es declarar **inválida** la resolución del INAI y, en consecuencia, debe emitir una nueva resolución en la que confirme la reserva de información toda vez que entregar la información objeto de esta controversia incide negativamente en el ejercicio de la esfera competencial constitucional que la fiscalía tiene conferida en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

143. Ahora bien, al resultar fundados los conceptos de invalidez en estudio y toda vez que los restantes refieren a cuestiones de mera legalidad y a la afectación de los principios que rigen el actuar de las instituciones de seguridad pública sin que al respecto esta Suprema Corte advierta algún tipo de evidencia dentro del expediente que así lo demuestre, entonces, es innecesario ocuparse de ellos pues a ningún fin práctico conduciría su análisis.

144. Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Tesis P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258.



145. Las consideraciones que refieren al apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19, el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos de los Ministerios Públicos adscritos a la SCRPPA, la SEIDF y la SDHPDSC, así como del personal sustantivo de la SEIDO, **no son vinculantes** para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional.

146. Las consideraciones que refieren al apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19, el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos del personal administrativo de la SEIDO, **no son vinculantes** para los efectos del artículo 43 de la ley reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra, por la validez de esa parte de la resolución recurrida.

## VIII. DECISIÓN Y EFECTOS

147. Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima fundada la presente controversia constitucional y declara la invalidez de la resolución dictada por el INAI.

148. Es inválida la resolución del INAI en las partes que modifica la respuesta emitida por la Fiscalía General de la República y le ordena entregar la información siguiente:





(1) Los **nombres** de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación adscritas a las áreas señaladas por el particular, dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad –actualmente Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos–.

(2) Los **cargos** de todo el personal **operativo/sustantivo** adscrito a las tres subprocuradurías mencionadas y a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

(3) Los **nombres y cargos** del personal **administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) y sus unidades dependientes.

149. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>49</sup> se fijan los efectos, el órgano obligado a cumplirla, el acto y lo necesario para su plena eficacia.

150. En ese sentido, se condena a la demandada a dejar sin efectos la resolución emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve en el recurso de revisión RRA 9481/19, para que dicte una nueva en la que subsane los vicios de inconstitucionalidad y con base en los motivos expuestos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación confirme la reserva de información precisada párrafos arriba.

151. Por lo expuesto y fundado;

<sup>49</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, **los órganos obligados a cumplirla**, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y **todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda**. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



## SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. —Se declara la **invalidez** de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19, el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con las consideraciones y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de esta decisión.

TERCERO.—PUBLÍQUESE esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la fijación de los actos impugnados y a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo al interés legítimo. Los señores Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a la legitimación. El señor Ministro ponente Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19, el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos de los Ministerios Públicos adscritos a la SCRPPA, la SEIDF y la SDHPDSC, así como del personal sustantivo de la SEIDO. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19, el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos del personal administrativo de la SEIDO. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la



improcedencia de la controversia constitucional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra, por la validez de esa parte de la resolución recurrida. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en condenar a la demandada a dejar sin efectos la resolución impugnada y dictar una nueva en la que subsane los vicios de inconstitucionalidad advertidos.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de doce de mayo de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** La tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

La tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA." citada en esta sentencia, aparece publicada en el



*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, con número de registro digital: 189327.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto aclaratorio y concurrente** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República.

## **Voto aclaratorio**

### **I. Contexto de la impugnación**

En sesión pública celebrada el doce de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República (FGR) contra la resolución dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, dentro del recurso de revisión RRA 9481/19.

A través de esa resolución el INAI, entre otras cuestiones, ordenó a la FGR entregar los nombres de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las áreas señaladas por el particular, dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) y la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC); los cargos del personal operativo/sustantivo adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las Subprocuradurías mencionadas, así como los nombres y cargos del personal administrativo adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y sus unidades dependientes.

### **II. Decisión mayoritaria**

El tema a dilucidar por el Tribunal Pleno, en el apartado relacionado con el estudio de las causas de improcedencia, consistió en determinar si la controversia constitucional era procedente tomando en consideración que el artículo 6o. de la Constitución General establece que las decisiones del INAI son "vinculantes, definitivas e inatacables" para los sujetos obligados.



El criterio mayoritario del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó la causa de improcedencia, a partir de los siguientes razonamientos sustanciales:

- Se actualiza una de las excepciones a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI, ya que la FGR interpuso la controversia argumentando que la decisión en materia de transparencia vulnera y afecta el cumplimiento de una de sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, esto es, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.
- Lo que la FGR pretende es que se resuelva si la entrega de la documentación precisada por el INAI en la resolución impugnada vulnera o afecta sus atribuciones competenciales de investigación y persecución de los delitos federales previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.
- Lo anterior, con sustento en lo establecido esencialmente en la diversa controversia constitucional 308/2017.

### **III. Motivos del voto aclaratorio**

En razón de que, en la controversia constitucional que nos ocupa, me decanté por la procedencia de la impugnación de la determinación del INAI ya referida por parte de la FGR, considero que debo explicitar y aclarar las razones que diferencian el sentido de mi voto de aquél que emití en la controversia constitucional 308/2017.

En la controversia constitucional 308/2017, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT) impugnó la resolución del INAI emitida en el recurso de revisión RRA 4977/2017, el uno de noviembre de dos mil diecisiete, en la que ordenó al IFT modificar su negativa para proporcionar copia de la grabación de la entrevista en la que se trató la resolución de desacuerdo de interconexión entre dos empresas (bajo el argumento de que era información reservada, conforme con las Leyes Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y en su lugar emitiera otra en la que analizara la información y datos contenidos en la grabación; asimismo, que fundada y motivadamente, realizara una prueba de daño para clasificar la información en términos del artículo 110, fracción XIII, de la LFTAIP.

En la referida controversia la mayoría del Tribunal Pleno, determinó que de la interpretación armónica de los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo,



y 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General sugiere que si bien en principio las decisiones del INAI son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, sin embargo, ello admitía como una de sus excepciones cuando un órgano constitucional autónomo estimara que las decisiones que en materia de transparencia resolviera el INAI, a juicio del promovente, generara un conflicto con sus respectivos ámbitos competenciales; por lo que sólo procedería la controversia para proteger el ámbito de atribuciones tutelados por la Constitución y no para resolver directamente un problema de interpretación o aplicación de leyes en materia de transparencia.

Para la mayoría de quienes integran el Tribunal Pleno, las anteriores condiciones se cumplían en ese caso, ya que el conflicto jurídico no era una cuestión de legalidad, sino que encerraba una pregunta legítima de carácter competencial: si el hecho de que el INAI obligue al IFT a realizar prueba de daño, interfería con el ejercicio de sus atribuciones de órgano regulador y garante de la competencia en materia de telecomunicaciones de nuestro país.

En esa ocasión el criterio de la minoría de quienes integramos el Pleno, fue en el sentido de que la controversia constitucional debió desecharse al actualizarse una causa de improcedencia de rango constitucional, en el caso, la prohibición establecida en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución General, que otorga el carácter definitivo e inimpugnable a las resoluciones emitidas por el INAI en materia de transparencia, con la única excepción del recurso que puede interponer la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en caso de peligro de la seguridad nacional.

Una vez delimitado el contexto de la impugnación que conformó la controversia constitucional 308/2017, **resulta necesario aclarar las diferencias existentes entre ese medio de impugnación y la controversia constitucional 325/2019, que es materia del presente documento, las cuales justifican el sentido diferenciado de mi voto.**

El once de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto 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, con motivo del cual se modificó, entre otros preceptos fundamentales, el artículo 105, fracción I, relativo a las controversias constitucionales y se estableció de manera expresa que:

"En las controversias previstas en esta fracción, únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



En este sentido, indudablemente el Texto Constitucional hace especial énfasis en la violación a derechos humanos como uno de los supuestos conforme con los cuales se pueden alegar violaciones competenciales por los sujetos legitimados en las controversias constitucionales,<sup>1</sup> **previsión que no se encontraba vigente cuando se resolvió la controversia constitucional 308/2017.**

Aunado a lo anterior, se debe considerar que en la controversia constitucional 308/2017, la impugnación se centró en la interpretación del artículo 30 de la LFTR, relacionado con la reserva de la información grabada o almacenada de una entrevista en específico: la resolución de desacuerdo de interconexión entre dos empresas, a efecto de establecer si la orden del INAI, en el sentido de que previo a la reserva de la información el IFT tenía que realizar una prueba del daño, vulneraba o no el ámbito de competencias constitucionales del IFT.

En cambio, en la controversia constitucional 325/2019 la impugnación resulta mucho más compleja y entraña la violación del ámbito competencial de la FGR con la violación de múltiples derechos humanos con una trascendencia a todos los gobernados.

En efecto, el artículo 21, párrafo noveno, establece que:

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por

---

1. Debe precisarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación en la controversia constitucional 117/2020-CA, así como en la controversia constitucional 205/2020, ha sustentado que la defensa de los derechos humanos, a través del referido medio de control constitucional, debe relacionarse con el ejercicio de las competencias constitucionales de quienes legitima expresamente la Constitución General, pues de lo contrario se desnaturalizaría la controversia constitucional como medio de impugnación y se convertiría en una suerte de acción de inconstitucionalidad para todas aquellas autoridades no previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.





los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

De lo anterior se advierte que la función de seguridad pública tiene como finalidad salvaguardar los derechos humanos más esenciales de las personas: su vida, sus libertades, su integridad y su patrimonio.

Precisamente, la salvaguarda de esos derechos humanos sólo se puede conseguir, cuando se garantiza la integridad de las atribuciones constitucionales de las instituciones de seguridad pública, como la FGR.

La relevancia de esa atribución constitucional para la plena vigencia de los derechos humanos de todas las personas y no sólo un grupo determinado, es la que motivó mi decisión para decantarme por la procedencia de la controversia constitucional a la luz de la reforma constitucional al artículo 105, fracción I, de marzo de dos mil veintiuno, a diferencia del criterio que sustenté en el voto de minoría en la controversia constitucional 308/2017.

Esto es, la resolución del INAI impugnada por la FGR tenía por efecto:

Revocar la reserva del nombre de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC).

- Revocar la clasificación de los nombres y cargos del personal administrativo adscrito a la SEIDO.
- Ordenar a la FGR la entrega de la siguiente información:
  - Los nombres de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las áreas señaladas por el particular, dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC).
  - Los cargos del personal operativo/sustantivo adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las cuatro subprocuradurías mencionadas.



- Los nombres y cargos del personal administrativo adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y sus unidades dependientes.

Por lo que la litis que se sometía a consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación era la relativa a si la entrega de esa información podría violentar la competencia de la Fiscalía General de la República prevista en el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Federal, lo cual podría involucrar a su vez los derechos humanos más esenciales de las personas: su vida, sus libertades, su integridad y su patrimonio; a diferencia de la controversia constitucional 308/2017, donde estaban de por medio las atribuciones constitucionales del IFT, pero en torno a la información vinculada con la entrevista relativa a la resolución de desacuerdo de interconexión entre Telmex y Telefácil.

Sin desdeñar que en la controversia constitucional 325/2019, también está de por medio la integridad de los servidores públicos de la FGR que son quienes materializan las funciones constitucionales del ente autónomo, pues constituye hecho notorio que el clima de violencia criminal en el que ejercen sus funciones tanto las instituciones de procuración de justicia, como las instituciones policíacas e, inclusive, algunos miembros de la judicatura genera enormes riesgos que es necesario disminuir en beneficio de tales personas, pues ello redundaría en la protección de los derechos humanos más elementales de los integrantes de nuestra sociedad en general.

En consecuencia, tanto la reforma constitucional de marzo de dos mil veintiuno al artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal que hace especial énfasis en la protección de los derechos humanos a través de las controversias constitucionales, en el contexto de la vulneración a las atribuciones constitucionales de los sujetos legitimados para su promoción, como la posible trascendencia de la violación de los derechos humanos más elementales de las personas: su vida, sus libertades, su integridad y su patrimonio, mediante la puesta en peligro de las funciones de la FGR en materia de seguridad pública, son los aspectos que motivaron que en el presente asunto votara a favor de la procedencia de la controversia constitucional, contra la resolución del INAI en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, como caso excepcional.

#### **IV. Motivos del voto concurrente**

En lo que respecta al fondo del asunto, si bien comparto la decisión de la mayoría en el sentido de revocar la determinación del INAI, sin embargo, me aparto



de su metodología porque el estudio implica una sustitución en las funciones del INAI que no se centra en el tema relacionado exclusivamente en la invasión de la competencia constitucional que constituye el núcleo de la controversia constitucional.

Lo anterior, ya que en mi opinión, el INAI no actuó fuera de su competencia, pues lo único que hizo fue resolver un recurso de revisión en ejercicio de sus facultades constitucionales que le permiten analizar la prueba de daño que aplicó la FGR como sujeto obligado, quien había determinado que, la información pública que le fue solicitada por un particular debía considerarse como reservada.

Esto es, la resolución impugnada viola lo dispuesto en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Federal, pues al ordenar difundir los nombres de algunos de los agentes del Ministerio Público de la Federación y de otras personas de la FGR, a personas diversas de las que participan en los procesos penales federales, así como revelar la estructura administrativa de sus áreas administrativas, debilita la seguridad pública, cuyos fines son, como ya expuse, la salvaguarda de los derechos humanos relativos a la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Reconozco que la regla general es que el nombre y cargo de los servidores públicos es información pública, así como la estructura orgánica de los sujetos obligados y el directorio de sus integrantes, sin embargo, el propio artículo 113 de la Ley General de Transparencia dispone que podrá clasificarse como reservada, entre otros motivos, la información que comprometa la seguridad pública (fracción I); la que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física (fracción V); la que obstruya la prevención o persecución de los delitos (fracción VII); y la que se encuentre contenida dentro de las investigaciones que se tramiten ante el MP (fracción XII).

Además, la Constitución Federal no realiza distinción alguna entre un tipo de personal y otro de la FGR, sino que su artículo 21 se refiere a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, por lo que considero que esta protección de reserva de datos incluye a todos los integrantes que conformen a todo ese ente constitucional autónomo, sin discriminar a ninguno de sus integrantes, y mucho menos, privarlo de la protección que le brinda la reserva tanto de sus datos como de la estructura administrativa a la que pertenece.

Las personas servidoras públicas administrativas de la FGR también forman parte de la estructura para la investigación y el combate al delito, y son también



vulnerables de poner en riesgo su vida, seguridad y salud, no considerarlo así, constituye una postura discriminatoria, como si solamente los agentes del Ministerio Público Federal corrieran riesgos y los demás empleados estuvieran exentos, no obstante que unos y otros comparten espacios de trabajo e intervienen en los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la FGR.

Consecuentemente, por esas razones es que aun cuando mi voto es a favor de la invalidez total de la resolución impugnada, por la violación al párrafo noveno del artículo 21 constitucional, sin embargo, las razones que lo sustentan son distintas a las aprobadas por la mayoría.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República.

En sesión de doce de mayo dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República (en adelante "FGR"), en contra de la resolución del recurso de revisión RRA 9481/19, emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "INAI").

En el caso, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que la controversia constitucional era procedente, ya que la decisión dictada por el INAI –mediante la cual ordenó a la FGR a revelar la información solicitada, consistente en los nombres de los agentes del Ministerio Público adscritos a diversas unidades y direcciones dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Los cargos del personal operativo/sustantivo adscrito a las áreas dependientes de las tres subprocuradurías anteriores y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. Así como nombres y cargos del personal administrativo adscrito a esta última subprocuraduría y sus unidades dependientes– es susceptible de causar perjuicio a la fiscalía, porque entregar la información



podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales a su cargo en materia de seguridad pública.

Suscribo este voto particular, pues considero que la presente controversia debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional. Para explicar lo anterior, a continuación, desarrollaré las consideraciones principales de la decisión mayoritaria y, posteriormente, las razones de mi disenso.

### I. Decisión mayoritaria

El tema a dilucidar por este Tribunal Pleno en el considerando séptimo denominado "Causas de improcedencia", consistió en determinar si la controversia constitucional era procedente, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Constitución General establece que las resoluciones del INAI son "vinculantes, definitivas e inatacables" para los sujetos obligados.

Por mayoría de votos, el Pleno determinó que la presente controversia debía estimarse *procedente*, ya que si bien el artículo 6o. constitucional establece que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, lo cierto es que el artículo 105 de la Constitución General regula un catálogo de conflictos entre órganos del Estado, que pueden ser objeto de estudio en la controversia constitucional, dentro de los que se encuentran expresamente incluidos los actos del INAI.

En este caso, señalaron que se actualiza una de las excepciones de inatacabilidad de las resoluciones del INAI, ya que la fiscalía argumentó que la decisión en materia de transparencia impugnada vulnera y afecta el cumplimiento de una de sus principales competencias en materia de seguridad pública, esto es, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

Por lo anterior, se determinó que no se actualiza la causa de improcedencia que hace valer el INAI porque la resolución del presente asunto encierra una pregunta legítima sobre el ámbito competencial de dos órganos que tienen su origen y competencia previsto en la propia Constitución General.

### II. Motivos de disenso

Como anuncié en un principio, respetuosamente difiero de la decisión mayoritaria, pues considero que **la presente controversia constitucional debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de rango constitucional**. Esta



postura la he venido sosteniendo en precedentes, precisamente en el recurso de reclamación 126/2017-CA<sup>1</sup> y en la controversia constitucional 308/2017.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución General, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo especializado en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; cuenta con facultades para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, y **sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados:**

**"Artículo 6o. ...**

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

**"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia**

<sup>1</sup> Resuelto el tres de julio de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Resuelta el veintisiete de febrero de dos mil veinte.



**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."**

Como se advierte, la Constitución General es clara al señalar que la única excepción en cuanto a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de dicho instituto se actualiza en el supuesto de que se ponga en peligro a la seguridad nacional, caso en el que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal está legitimado para acudir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un recurso expresamente previsto para tal efecto.

Sobre este tema, en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional del siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, se señaló que la finalidad de incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI consistía en restringir la revisión de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados –no respecto de los particulares– precisándose con un lenguaje muy claro el sentido de este principio:

"... Como es sabido, en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o a (sic) hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisables (sic) por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada.'

"Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno **dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este aspecto, sino en materia contundente y amplia.** Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la digitación de la materia o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan. ..."

(Dictamen de la Cámara de Senadores p.73)



En ese sentido, es evidente que el objeto de la reforma fue hacer verdaderamente excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso –de la naturaleza que fuera– para los sujetos obligados, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.

Incluso, es importante mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –con anterioridad a la reforma mencionada– ya había interpretado en la **controversia constitucional 37/2011**,<sup>3</sup> que este medio de control constitucional no es la vía idónea para impugnar una resolución emitida por un órgano estatal autónomo en materia de transparencia y acceso a la información, toda vez que ello haría de esta acción un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma litis debatida en el procedimiento originario, por lo que en tales supuestos la controversia constitucional por regla general era improcedente.

Así, con base en esas mismas consideraciones, reitero **que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontraba impedida de analizar el fondo del asunto, al actualizarse de forma clara y manifiesta una causa de improcedencia constitucional.**

Cuando hablamos de improcedencia constitucional, hay varias cosas que hay que tomar en consideración. Primero, no estamos en un tema *de lege ferenda*, es decir, no se trata de determinar si nos parece conveniente o no; es un diseño, un sistema constitucional que nosotros estamos obligados a cumplir y a desarrollar. En segundo lugar, cuando hay órganos límites en un sistema jurídico, nadie habla de que los órganos límites sean infalibles. El que la Constitución haya establecido que las decisiones del INAI son definitivas e inatacables no quiere decir que el INAI sea infalible.

La Constitución General establece un sistema de improcedencias constitucionales que no parte de la infalibilidad de los servidores públicos que integran los órganos, sino de una lógica sistémica para darle coherencia interpretativa y constitucional a todo el orden jurídico nacional.

<sup>3</sup> Resuelta por la Primera Sala en sesión de ocho de febrero de dos mil doce por unanimidad de votos. Véase también la tesis 1a. CLXXXIII/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS EMITIDAS POR ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, CUANDO NO EXISTA UN PLANTEAMIENTO DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES.". [TA]; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre 2009, página 1003, con número de registro digital: 166197.





Cuando la Constitución, desde mil novecientos diecisiete, habla de que una resolución es definitiva e inatacable, quiere decir que no procede en su contra acción o recurso alguno; cuando una ley dice que algo es inatacable, queda el amparo y, si la ley dijera que no procede el amparo, sería inconstitucional la ley. Pero, la Constitución, cuando dice es definitiva e inatacable, no puede entenderse: es definitiva e inatacable, en el sentido que es definitiva, pero en su contra procede la controversia constitucional, el amparo o la acción de inconstitucionalidad.

Esa es la interpretación constitucional, académica y jurisdiccional de las improcedencias constitucionales, en las cuales este Tribunal Constitucional ha sido congruente.

Como se mencionó anteriormente, en este caso la FGR en su carácter de sujeto obligado, cuestiona la resolución emitida por el INAI en un recurso de revisión, aduciendo que entregar la información referida podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales a su cargo en materia de seguridad pública, es decir, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

De este modo, **la controversia constitucional se promueve como medio de defensa para combatir el sentido de una resolución del INAI en materia de transparencia y acceso a la información pública que la Constitución General califica como vinculatoria, definitiva e inatacable para los sujetos obligados.** Al permitir la procedencia de la controversia constitucional contra resoluciones del INAI en su carácter de órgano garante del derecho de acceso a la información, la controversia constitucional se desnaturaliza, pues se convierte en un recurso contra resoluciones del INAI, lo cual está expresamente prohibido por nuestra Constitución.

En mi opinión, estimar lo contrario y considerar que es procedente en estos casos –como sostuvo la mayoría– frustra la finalidad del principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del órgano autónomo especializado en la materia contenido en el artículo 6o. constitucional en su naturaleza de *órgano límite* en esta materia, pues abre la puerta a que todos los sujetos obligados con legitimación para promover controversia constitucional en términos del artículo 105 constitucional impugnen por esta vía las resoluciones del INAI. Situación que, en última instancia, puede producir un retraso indebido en el cumplimiento de las resoluciones de dicho instituto con las que se tutela el derecho de acceso a la información pública de las personas.

El hecho de que la controversia constitucional proceda entre órganos constitucionales autónomos no implica que a través de este medio puedan combatirse



todo tipo de actos. Así, por ejemplo, esta Suprema Corte ha sostenido que a través de la controversia constitucional no es posible combatir resoluciones jurisdiccionales;<sup>4</sup> así como tampoco el ejercicio del derecho de veto de los Poderes Ejecutivos;<sup>5</sup> o contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de éstos.<sup>6</sup>

A través de la interpretación la Corte ha determinado que cierto tipo de actos no pueden ser impugnados a través de la controversia, porque escapan del ámbito de tutela propio de este medio de control. En este caso, no era necesario un ejercicio interpretativo: la propia Constitución lo prohíbe.

Por las razones expuestas, considero que la presente controversia debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional.

**Nota:** Las tesis aisladas 2a. CVII/2009, 1a. LXXXVI/2009, 2a. LIX/2006 y P. LXX/2004, y de jurisprudencia P./J. 117/2000 y P./J. 77/98 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, septiembre de 2009, página 2777, con número de registro digital: 166464; XXIX, mayo de 2009, página 849, con número de registro digital: 167282; XXIV, julio de 2006, página 827, con número de registro digital: 174757; XX, diciembre de 2004, página 1119, con número de registro digital: 179957; XII, octubre de 2000, página 1088, con número de registro digital: 190960 y VIII, diciembre de 1998, página 824, con número de registro digital: 195034, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>4</sup> Tesis 2a. CVII/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA." y tesis P./J. 117/2000, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."

<sup>5</sup> Tesis 1a. LXXXVI/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL."

<sup>6</sup> Tesis 2a. LIX/2006, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN AMPARO EN REVISIÓN."; tesis P. LXX/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN." y tesis P./J. 77/98, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO."



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 216/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el diez de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 216/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En este asunto, la CNDH impugnó el artículo 85, fracción IV, de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza en la porción normativa que decía "*por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o*".<sup>1</sup>

En el caso, el Tribunal Pleno invalidó la porción normativa señalada pues consideró que, al exigir como requisito para ocupar el cargo de inspector de ganadería el no haber sido condenado por algún delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad, la misma resultaba sobreinclusiva y discriminatoria. Para justificar esta decisión, la mayoría sostuvo que el requisito estudiado no superaba la segunda grada del *test de razonabilidad*, pues se trataba de una medida sobreinclusiva, la cual no tenía una relación directa, clara e indefectible con la finalidad asumida por el legislador.

Presento este voto concurrente pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario y con la inconstitucionalidad del artículo 85, fracción IV, en la porción normativa "*por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o*", respetuosamente no comparto la metodología utilizada para llegar a esta conclusión. Como he sostenido en numerosas ocasiones, a mi juicio, este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una *categoría sospechosa*, por lo que deben ser sometidas a un *test de escrutinio estricto* y no a un mero escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

### I. El argumento mayoritario

Como primera cuestión, la sentencia desarrolla el parámetro de regularidad constitucional, esto es, el derecho de igualdad y no discriminación, conforme a

<sup>1</sup> Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza

"**Artículo 85.** Para ser inspector de ganadería, se requiere:

"...

"**IV.** No haber sido condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o por cualquier otro delito relacionado con la actividad ganadera."



diversos precedentes donde se han impugnado normas similares.<sup>2</sup> En segundo lugar, en lo que se refiere ya al estudio del requisito específicamente impugnado, la mayoría consideró que el mismo era violatorio del derecho a la igualdad al no superar un *test de mera razonabilidad*.

La mayoría consideró que la medida sí perseguía una finalidad legítima: definir las calidades que permitan el correcto desempeño de quienes ocuparán el cargo de inspector de ganadería. Sin embargo, estimó que la norma no superaba la segunda grada del *test*, pues se trataba de una medida sobreinclusiva, que no tenía una relación directa, clara e indefectible con la finalidad referida. Para la mayoría, el requisito estudiado generaba un escenario absoluto de prohibición que impedía acceder en condiciones de igualdad a dicho empleo a personas que pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que en cada caso se debiera justificar la probable afectación a la eficiencia del puesto.

Por estas razones, el Pleno concluyó que la norma era inconstitucional, al ser violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación.

## II. Razones de disenso

Coincido con la mayoría en que el parámetro de constitucionalidad aplicable al caso es el principio de igualdad y no discriminación. Sin embargo, me aparto de la metodología utilizada y del uso del *test* de razonabilidad en el caso. Como he señalado en múltiples precedentes, hacer distinciones basadas en "antecedentes penales" incurre en una categoría sospechosa y, por tanto, debe aplicarse un *test de escrutinio estricto*.

Efectivamente, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>3</sup> 157/2017,<sup>4</sup> 85/2018,<sup>5</sup> 86/2018,<sup>6</sup> 50/2019,<sup>7</sup> 108/2020,<sup>8</sup> 117/2020,<sup>9</sup> 118/2020,<sup>10</sup> 184/2020,<sup>11</sup>

<sup>2</sup> Se citan las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 117/2020, 184/2020, 118/2020 y 263/2020.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

<sup>7</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.



192/2020,<sup>12</sup> 277/2020,<sup>13</sup> 85/2021,<sup>14</sup> 57/2021,<sup>15</sup> 50/2021<sup>16</sup> y 259/2020,<sup>17</sup> sostuve que hacer distinciones basadas en antecedentes penales incide en una categoría sospechosa, pues se trata de un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al respecto, señalé que si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución General no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

En ese sentido, en tales precedentes referí que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación,<sup>18</sup> en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión;<sup>19</sup> lo cuales son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Consecuentemente, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Razón por la cual los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han compurgado una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>13</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>16</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>17</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>18</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, página 168.

<sup>19</sup> México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, 2013, páginas 23-24.



la discriminación estructural que limita sus oportunidades y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Pues bien, partiendo de dicho criterio, es que considero que debió analizarse la violación al derecho de igualdad y no discriminación mediante la aplicación de un *test de escrutinio estricto* y no de un *test* de mera razonabilidad. Ello, pues es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe apegarse a dicha metodología.

Consecuentemente, considero que debió evaluarse si la distinción establecida por el legislador: **1)** persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, no solamente constitucionalmente válida; **2)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad y no sólo potencialmente conectada con ella; y, **3)** es la medida menos restrictiva para conseguir dicha finalidad.<sup>20</sup>

Aplicando dicha metodología al caso concreto, considero que la norma impugnada es, efectivamente, inconstitucional, pues si bien persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, no se encuentra estrechamente vinculada con ella. Esto es, si bien la medida busca organizar y fomentar la actividad ganadera, fortaleciendo el control sanitario y la calidad de los productos –lo que constituye un fin constitucionalmente imperioso relacionado con el desarrollo nacional previsto en el artículo 25 de la Constitución y la obligación del Estado de mantener estándares mínimos en materia de salubridad contemplado en el artículo 4 constitucional–, *la medida no cumple con el requisito de estar estrechamente vinculada a la consecución de ese fin.*

En efecto, a mi juicio, la medida resulta extremadamente abierta y sobreinclusiva, ya que tiene un carácter absoluto y no especifica la gravedad del delito, los bienes jurídicos tutelados, la duración de la sanción o, incluso, la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a realizar la función. En ese sentido, considero que el requisito consistente en "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad", no está

<sup>20</sup> Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL *TEST* DE ESCRUTINIO ERICTO."



estrechamente vinculado con una finalidad imperiosa, pues no contribuye *en un grado relevante* a garantizar la protección al ejercicio de la actividad económica regulada, la salubridad general, y el desarrollo sustentable de la ganadería en el Estado de Coahuila.

Por tanto, dado que la porción normativa que requiere el no haber sido condenado "*por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad*", del artículo 85, fracción IV, para poder ocupar el cargo de inspector de ganadería, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del *test*, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Por las razones mencionadas, el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a cargos públicos es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar el *test* de escrutinio estricto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 216/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 IV, junio de 2022, página 3511, con número de registro digital: 30698.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.





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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**ACCIONES COLECTIVAS. EL ARTÍCULO 578 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, AL PREVER SU PROCEDENCIA ÚNICAMENTE EN MATERIA DE RELACIONES DE CONSUMO DE BIENES O SERVICIOS, PÚBLICOS O PRIVADOS, Y MEDIO AMBIENTE, NO ES INCONSTITUCIONAL.**

**ACCIONES COLECTIVAS. LAS RELACIONES DE CONSUMO DE SERVICIOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 578 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA SU PROCEDENCIA, SON AQUELLAS DE NATURALEZA COMERCIAL O FINANCIERA QUE SE ESTABLECEN ENTRE PROVEEDOR Y CONSUMIDOR EN LA DINÁMICA DE UN DETERMINADO MERCADO DE LA ECONOMÍA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 197/2022. CAROLINA REYES VALENZUELA Y OTROS. 6 DE JULIO 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 NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARÍA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Una colectividad de al menos treinta personas, representadas por quien eligieron como su representante común en términos del artículo 585, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, promovieron acción colec-



tiva en sentido estricto, con la finalidad de reclamar del titular de la Secretaría de Educación Pública Federal y del titular de la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Estado de Sinaloa, el daño causado por el deficiente servicio público de educación, ante la falta de suministro de materiales necesarios para que se lleven a cabo adecuadamente las clases en un telebachillerato. El Juez de Distrito que radicó la demanda la desechó de plano por estimar que la pretensión se refería al reclamo del servicio público de educación obligatoria y gratuita en términos del artículo 3o. constitucional, y no se ubicaba en los supuestos de relaciones de consumo y medio ambiente previstos en el precepto 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles para dar curso a la acción colectiva, por lo que la demanda era notoriamente improcedente. En apelación se confirmó dicha decisión; y en el juicio de amparo directo promovido por la colectividad, también se negó el amparo, considerándose que el artículo 578 no es inconstitucional por prever la procedencia de las acciones colectivas únicamente respecto de relaciones de consumo y medio ambiente. En el recurso de revisión subsiste la impugnación de dicha norma.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	21
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno.	21
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	22
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente.	22
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles fue correctamente interpretado por el Tribunal Colegiado. Dicho precepto no es inconstitucional por prever las acciones colectivas únicamente para reclamos relacionados con relaciones de consumo de bienes y servicios, públicos o privados y medio ambiente.	26



VI.	<b>DECISIÓN</b>	<p>Resolutivos. <b>PRIMERO.</b> 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.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la parte quejosa.</p>	114
-----	-----------------	--	-----

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **197/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de veinte de octubre de dos mil veintiuno por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede en Culiacán Sinaloa, en auxilio a las labores del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Decimosegundo Circuito, en el juicio de amparo directo **306/2021** (cuaderno auxiliar **428/2021**).

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio de acción colectiva.** **Carolina Reyes Valenzuela**, ostentándose representante común de una colectividad conformada por al menos treinta personas que manifestaron ser pobladores de la localidad Campo Nuevo Las Lajitas, Ahome, Sinaloa,<sup>1</sup> presentó demanda de **acción colectiva en sentido estricto**, en contra de los titulares de la Delegación Sinaloa de la Secretaría de Educación Pública Federal y de la Secretaría de Educación Pública y Cultura

<sup>1</sup> Sin que aquí se prejuzgue al respecto, pues el tema relativo al cumplimiento de la totalidad de los requisitos de la demanda, de legitimación en la causa y de legitimación procesal conforme a los artículos 587, 588 y 589 del Código Federal de Procedimientos Civiles no fue agotado en el juicio de origen debido al desechamiento de plano de la demanda, y no son materia del presente recurso de revisión.



del Estado de Sinaloa, ambos con residencia en Culiacán, a quienes reclamó las siguientes prestaciones:

"1) La declaración que haga este juzgado, en el sentido de condenar a las demandadas al pago de la reparación del daño causado a los pobladores de la comunidad Campo Nuevo Las Lajitas, Ahome, Sinaloa, demandantes, por la falta de cumplimiento de sus obligaciones constitucionalmente determinadas en el artículo 3o. de nuestra Carta Magna, así como en la Ley General de Educación, con relación al suministro de bienes materiales indispensables para el correcto funcionamiento del telebachillerato comunitario, instalado en nuestra comunidad, lo que redundaría en la deficiente prestación del servicio público de impartición de la educación por parte del Estado.

"En este orden de ideas, se solicita la condena judicial a que las demandadas reparen el daño a los pobladores de la comunidad Campo Nuevo Las Lajitas, Ahome, Sinaloa, demandantes, consistente en que realicen las acciones necesarias para que se otorguen los elementos materiales y de infraestructura necesarios para que se brinde el servicio de educación pública a los estudiantes del telebachillerato Las Lajitas, en términos de lo dispuesto por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Educación."

2. La demanda se radicó por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en los Mochis, bajo el expediente **43/2020**, quien determinó que resultaba notoriamente improcedente la acción colectiva intentada; ello, porque estimó que la pretensión no se ubicaba en alguna de las materias de procedencia de la acción colectiva, previstas en el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que no se está en presencia de una relación de consumo entre los promoventes y las instituciones públicas demandadas y tampoco se trata de un asunto en materia de medio ambiente; en consecuencia, **desechó de plano** la demanda planteada.

3. **Recurso de apelación.** En contra de dicha determinación, la parte actora interpuso recurso de apelación, del cual conoció el Segundo Tribunal Unitario del Decimosegundo Circuito, con sede en Mazatlán, Sinaloa, bajo el toca **2/2021**.





En resolución de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, dicho tribunal *confirmó* el auto recurrido.

4. En concreto, el órgano de alzada sostuvo: (i) que las acciones colectivas se previeron por el Congreso de la Unión respecto de las materias relativas a relaciones de consumo –comerciales y financieras–, y medio ambiente; (ii) que no se actualiza una relación de consumo cuando se pretende la reparación del daño por parte del Estado con motivo de una inadecuada y deficiente prestación del servicio de educación pública, obligatoria, gratuita, inclusiva, laica y universal, garantizada como función social, a fin de que se realice el suministro de materiales e infraestructura necesarios para la adecuada impartición de ese servicio educativo en un telebachillerato; (iii) la educación pública es un derecho fundamental y un servicio público, pero su reclamo al Estado no coloca a los usuarios como consumidores y a aquél como proveedor en una relación comercial o económica, esto, conforme al espíritu de la ley que rige a las acciones colectivas; y (iv) se descarta que se trate de un reclamo en materia de medio ambiente.

5. **Demanda de amparo directo.** En contra de dicha determinación, **Carolina Reyes Valenzuela**, en lo que interesa, como representante común de la colectividad accionante, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal mediante escrito presentado el once de marzo de dos mil veintiuno ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Decimosegundo Circuito, con sede en Mazatlán, Sinaloa.

6. De la demanda de amparo correspondió conocer por razón de turno al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Decimosegundo Circuito, quien la admitió y registró bajo el número **306/2021**; dicho órgano posteriormente fue auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa quien radicó el cuaderno auxiliar con el número **428/2021**, y en sesión ordinaria celebrada en forma remota el veinte de octubre de dos mil veintiuno, emitió sentencia en la que negó el amparo a la parte quejosa.

7. Los **conceptos de violación** se hicieron consistir en lo siguiente:



**Primero.** Al confirmar el desechamiento de la demanda de acción colectiva se vulnera el derecho de la parte actora a tener acceso a una justicia completa, pronta e imparcial, previsto en el artículo 17 constitucional y en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esto, porque no se realizó control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* ante la evidente inconstitucionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pese a que se invocó la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO." y se cumplían los presupuestos para dicho control. Asimismo, se contraviene en su perjuicio el principio *pro personae* contenido en el artículo 1o. constitucional. Por lo que solicitaron al Tribunal Colegiado que hiciera dicho control oficioso en relación con ese precepto que sirvió de base tanto al Juez como al tribunal de alzada para desechar su demanda.

Argumentaron que el Tribunal Colegiado debía hacer primero una interpretación conforme del artículo 578, con la que llegaría a la ineludible conclusión de que esa norma y en general el respectivo capítulo de la legislación, sí admite la posibilidad de que la pretensión planteada por ellos se encuadre en una acción colectiva en sentido estricto, pues se trata del reclamo a las autoridades señaladas como demandadas, del cumplimiento de su obligación de entregar insumos materiales para la educación en un telebachillerato, lo cual se trata de un servicio público con cargo a órganos del Estado que se presta de manera deficiente por éstos como proveedores, en perjuicio de los consumidores que son los accionantes, sin que de ningún modo se deba añadir un carácter económico o comercial a dicha relación de consumo, porque no se señala así en la legislación de la materia; de ahí que tanto el Juez de origen como la autoridad responsable hacen una interpretación violatoria del artículo 1o. constitucional, y de los artículos 8 y 25 de la Convención referida, negándoles el acceso a un recurso efectivo para hacer valer su pretensión.

Si la interpretación conforme no se estimara procedente, entonces, se debe establecer *la inaplicación* del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles por ser contrario al precepto 17 constitucional y a las normas convencio-



nales referidas, ya que impide el acceso a la justicia pronta, completa e imparcial, y debe concederse el amparo y protección de la Justicia Federal para que se admita la demanda de acción colectiva.

**Segundo.** La *resolución* reclamada es inconstitucional porque para confirmar el desechamiento de la demanda, la responsable prácticamente hace una transcripción de las consideraciones del Juez natural, y reitera que el artículo 578 sólo prevé relaciones de consumo de bienes, productos o servicios públicos o privados, pero limitadas a la materia económica, comercial y financiera, con lo que se extralimita la interpretación literal de la norma que debe prevalecer conforme al artículo 14 constitucional.

Si bien no se niega que el espíritu del legislador al reformar el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (en las reformas que dieron lugar a las acciones colectivas) fue la protección de los grupos o colectividades afectadas por actos de consumo comercial; ello no implica la exclusión de la protección a los consumidores de bienes y servicios públicos que no revistan el carácter de comerciales, pues de haberse querido así, el legislador lo habría establecido literalmente, lo que no aconteció en el caso, según se observa de la lectura del libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si bien es cierto que esa parte actora pudo promover el juicio de amparo indirecto para buscar la protección al derecho humano de educación pública, e incluso pedir la suspensión del acto reclamado para lograr una protección inmediata como lo sugirió la responsable al invocar diversos criterios; lo cierto es que la acción colectiva elegida también puede ser idónea para la protección de sus derechos e, inclusive, contempla medidas cautelares aunque en el caso no se solicitaron; de modo que si esa actora optó por la vía de acción colectiva en términos del artículo 594 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lugar del juicio de amparo, fue porque la estimó legalmente procedente y más conve-



niente a sus intereses jurídicos, ya que contempla la posibilidad de que más miembros se adhieran a la acción en los términos previstos en ese dispositivo, lo que no prevé el juicio de amparo en razón del principio de relatividad de la sentencia.

Adujeron que las autoridades (Juez y tribunal de alzada) interpretaron sus prestaciones en la acción colectiva como un reclamo de acceso a la educación de manera directa, es decir, como si se estuviera reclamando el aspecto sustantivo del derecho fundamental de acceso a la educación pública en términos del artículo 3o. constitucional, el cual si bien es cierto es un hecho que se está vulnerando en perjuicio de la comunidad demandante, ello no es de manera directa, ya que el servicio de educación de telebachillerato sí se está brindando a los pobladores aunque de forma deficiente, y lo que se reclama es una afectación material por la falta de equipo didáctico para que los alumnos puedan tomar clases de manera adecuada en términos de esa norma fundamental y de la Ley General de Educación.

**Tercero.** Si se estimara que lo anterior no es procedente, reiteraron que reclamaban **la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles**, en relación con el acceso a la justicia en los términos ya referidos; insistieron en que están sufriendo un incumplimiento por parte de un proveedor de un servicio público como es la educación, por la falta de suministro de equipo material didáctico para la impartición del telebachillerato, para el adecuado aprovechamiento escolar.

Si se determinara que las acciones colectivas proceden sólo en relación con relaciones de consumo de naturaleza económica, comercial o financiera, se presenta una discriminación no justificada de otros grupos que ven vulnerados sus derechos que no tienen esa naturaleza, y cuyo reclamo no requiere de la intervención de una autoridad especializada en esas materias, sino de un Juez civil que se pronuncie sobre un reclamo legítimo de un grupo de consumidores de un servicio público como la educación por la falta de materiales idóneos para un telebachillerato.

Refirieron que la autoridad responsable al invocar doctrina reconoce que la materia de las acciones colectivas quedó limitada y que existe indefensión



para ellos por no poder contar con dicha vía, lo que atenta contra la impartición de justicia, pues se limita la procedencia a las materias comercial, financiera y de medio ambiente, cuando ellos como grupo estiman más conveniente la acción colectiva, que el juicio de amparo indirecto.

8. **Consideraciones de la sentencia de amparo.** Luego de reseñar los conceptos de violación, a foja diecinueve de su sentencia, el Tribunal Colegiado precisó cuáles eran las líneas de argumentación de la parte quejosa, y dio respuesta en los términos siguientes:

**a). La interpretación del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

El Tribunal Colegiado estimó infundados los argumentos de la parte quejosa al respecto. Está ajustada a derecho la consideración de la responsable de que la procedencia de las acciones colectivas sólo está reservada a las materias de: (i) relaciones de consumo de bienes o servicios públicos o privados; y (ii) medio ambiente; esto conforme a la literalidad de dicha norma.

Es cierto que el numeral referido permite el ejercicio de acciones colectivas derivadas de la prestación de un *servicio público*; sin embargo, es correcto sostener que dicho servicio debe estar ligado a una relación de consumo entre un proveedor y el usuario que lo recibe; esta distinción es la que permite que los usuarios que sufran afectación a sus derechos puedan accionar de manera colectiva en términos del libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles. El artículo 578 al respecto contiene tres submaterias: (i) relaciones de consumo de bienes; (ii) relaciones de consumo de servicios privados; y (iii) relaciones de consumo de servicios públicos. Además de la materia relativa al medio ambiente que no es parte del cuestionamiento.

El texto de la norma no permite la desvinculación de la prestación de un servicio público del concepto de relación de consumo, pues la expresión "*sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios*" evidencia que se pretendió ubicar allí tanto al consumo de bienes, como al con-



sumo de servicios, y la utilización de una coma (,) al final de la frase, con la adición de "públicos o privados" sirve para enlistar las características de los servicios que son objeto de relaciones de consumo.

Lo anterior, además, es armónico con el ordenamiento, en cuanto en su artículo 585 reconoce legitimación para promover las acciones colectivas, entre otros, a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia; lo que da cuenta de que se faculta a instituciones que en sede administrativa protegen los derechos de consumidores o de usuarios de servicios financieros, y de evitar que se produzcan prácticas monopólicas en el mercado, en perjuicio de la colectividad.

Asimismo, se faculta para promover la acción al representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; y las asociaciones civiles sin fines de lucro que cumplan con los requisitos exigibles, que tengan por objeto la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate, entendiéndose, de los derivados de las relaciones de consumo de bienes o servicios públicos o privados, o bien, en materia ambiental.

Mientras que el artículo 588 prevé como requisito de legitimación en la causa que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia; y que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida.

Por tanto, se confirma que la interpretación funcional y armónica del artículo 578 debe ser en el sentido de que los particulares pueden acudir a ejercer acción colectiva cuando conforman una colectividad de al menos treinta miembros, pero la acción necesariamente debe estar ligada y debe versar sobre relaciones de consumo, es decir, actos que los dañen como consumidores o usuarios de bienes o servicios, públicos o privados; lo cual es acorde con los argumentos



de los procesos legislativos que impulsaron la reforma por la cual se implementaron las acciones colectivas en el orden jurídico nacional.

Ni el Juez ni la responsable se extralimitaron en la interpretación del precepto; en la resolución de primer grado se definió que una transacción habitual de consumo debe entenderse como aquella en que un proveedor proporciona un producto o servicio, por determinado precio y con una calidad aceptable para el cliente, mediante un canal adecuado de venta, conforme a los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y se concluyó que la prestación del servicio de educación pública por parte del Estado no encuadra en ese tipo de relaciones de consumo, porque se trata del cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 3o. de la Constitución que se rige por la gratuidad, lo cual validó la responsable en la sentencia de alzada, y ello fue acertado, porque la prestación del servicio de educación pública por parte del Estado escapa al ámbito de las relaciones de consumo, al ser de orden público, interés social, tratarse de una prerrogativa constitucional y gratuita; el Estado no es un proveedor al satisfacerla, se ubica en un plano de supra a subordinación con los particulares, obligado a garantizar el derecho a una educación pública de calidad a los gobernados.

No hay duda de que la obligación del Estado de entregar insumos y materiales para la debida prestación del servicio de educación pública en un telebachillerato, reclamada en el caso, no se da en un plano de coordinación entre un proveedor y un consumidor o usuario, por lo que no se trata de una relación de consumo, por ende, no es procedente la acción colectiva.

#### **b). Solicitud de control constitucional y convencional del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Son ineficaces los argumentos de la parte quejosa, en los que aduce que el tribunal responsable no realizó un control constitucional y convencional del artículo 578; esto, pues aunque son acertados respecto a la omisión de la responsable de realizar dicho control bajo el argumento de que la apelante no precisó la norma que estimaba se aplicó indebidamente, pues era claro que esa



colectividad se refirió al artículo 578, no era dable otorgar el amparo para que la Sala responsable hiciera el ejercicio de control difuso solicitado, ya que ese Tribunal Colegiado se ocuparía de ese análisis, a través del control concentrado.

**c). Estudio de constitucionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a la luz del principio pro persona y los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.**

Son infundados los planteamientos al respecto.

Es errada la afirmación de la parte quejosa de que la interpretación que propone del artículo 578 es la que resulta más favorable a los gobernados y acorde con ese principio y derechos fundamentales.

La parte quejosa sostiene que pueden promoverse acciones colectivas en materia de prestación de servicios públicos, sin necesidad de ligarlos a una relación de consumo. Ello no es acorde con el mandato contenido en el artículo 17 constitucional que reservó al Congreso de la Unión la facultad de implementar en el orden jurídico nacional las acciones colectivas, incluidas las materias en que éstas podrían ejercerse; tampoco es acorde con el libro quinto, título único, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del que se desprende que el legislador federal sólo implementó las acciones colectivas para las materias financiera, económica y ambiental. Por tanto, aunque no se excluyó de manera expresa las acciones que se deduzcan contra el Estado, tampoco se obtiene la intención del legislador de implementarlas para deducir colectivamente acciones contra éste por los servicios públicos que presta en su calidad de garante constitucional, en un plano de supra a subordinación. La limitante expresa de las acciones colectivas está en el propio artículo tildado de inconstitucional que supedita la procedencia en materia de servicios públicos, a los que deriven de una relación de consumo, esto, concurda con las razones que motivaron la inclusión de las acciones colectivas en el orden jurídico mexicano, relativas a atemperar o mitigar la desigualdad material que por lo general existe entre consumidores o usuarios y los proveedores de bienes y servicios, a fin de facilitar el ejercicio de acciones que, de ser ejercidas en lo individual, resultarían inviables o poco efectivas.





En relación con lo anterior, el Tribunal Colegiado resalta las consideraciones que sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo 28/2013, sobre los objetivos de las acciones colectivas, a saber: **a)** proporcionar economía procesal; **b)** garantizar el acceso a la justicia y brindar seguridad jurídica, y **c)** generar en la sociedad un efecto disuasivo ante abusos (transcribe las consideraciones relativas). Y señala que tales consideraciones ilustran que la disposición que establece los supuestos de procedencia de las acciones colectivas no es contraria al principio pro persona y a los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, al contrario, en términos del diverso artículo 583, se puede deducir que una de sus finalidades primordiales es el respeto a dichas prerrogativas, pues busca atemperar o mitigar la desigualdad material entre consumidores y usuarios de servicios financieros, y proveedores de bienes y servicios, facilitando el ejercicio de determinadas acciones que, de otra manera, en lo individual resultarían inviables o poco efectivas. Cita como apoyo los criterios de rubros: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL CONSUMIDOR. SU ALCANCE SE PROYECTA A TODAS LAS VERTIENTES JURÍDICAS QUE ENMARCAN LAS RELACIONES DE CONSUMO.", y "DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA. SU RELEVANCIA TRATÁNDOSE DE CONSUMIDORES."

Sin embargo, dice, lo anterior no es el caso de las acciones ejercidas contra el Estado en relación con los servicios públicos que presta por mandato constitucional, pues ante la afectación por parte de aquél, de los derechos que los justiciables tienen garantizados en la Constitución, éstos cuentan con una amplia gama de mecanismos a través de los cuales pueden lograr la satisfacción de sus pretensiones o la restauración de la afectación causada por el aparato estatal, como son, el procedimiento administrativo, el juicio de nulidad, el juicio de responsabilidad patrimonial o el juicio de amparo.

Por tanto, el artículo 578 al establecer la procedencia de las acciones colectivas sólo respecto de determinadas materias, respeta ese principio y derechos; y el hecho de que no se pueda acceder a dicho procedimiento para ventilar cualquier acción, o que la vía colectiva ofrezca las ventajas que dice la parte promovente, no implica que la norma sea contraria a ellos, pues el legislador cuenta con amplia libertad configurativa para establecer la procedencia de



distintas vías y procedimientos para que los justiciables puedan deducir sus derechos ante las autoridades jurisdiccionales competentes, y la implementación de las acciones colectivas como medida para mitigar la desigualdad histórica en el ejercicio de ciertas acciones, no carece de racionalidad. Apoya lo anterior con los criterios de rubros: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN." y "ACCESO A LA JUSTICIA. LA FACULTAD DE IMPONER PLAZOS Y TÉRMINOS RAZONABLES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCIÓN Y DEFENSA ANTE LOS TRIBUNALES CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE AL LEGISLADOR."

**d). Examen de constitucionalidad vinculado con los principios de igualdad y no discriminación.**

Son infundados los planteamientos que hace la parte quejosa en cuanto sostiene que si se concluye que la procedencia de las acciones colectivas se reserva única y exclusivamente a relaciones de consumo de bienes o servicios de naturaleza económica o comercial, se presentaría una situación de discriminación no justificada para colectivos que ven vulnerados sus derechos por actos que no tienen que ver con el comercio, las finanzas o el medio ambiente.

Luego de exponer algunas reflexiones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su doctrina sobre el derecho de igualdad y no discriminación, el Tribunal Colegiado sostuvo que la "distinción" que hizo el legislador en el artículo 578, al reservar la procedencia de las acciones colectivas sólo a determinados supuestos, no resulta contraria al principio de igualdad y no discriminación. Ello, porque no se da un trato privilegiado a un determinado grupo considerado superior, ni se trata con hostilidad a algún sector específico por considerarlo inferior; ni se emplea una categoría sospechosa para hacer la distinción.

La quejosa pretende encuadrar una desigualdad formal o de derecho basada en una diferenciación legislativa sin justificación constitucional, al decir que se le pone en desventaja respecto de colectividades quienes sí pueden ejercer la acción. Sin embargo, el precepto legal no estatuye un trato discriminatorio de manera directa o indirecta, pues la distinción no obedece a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente ni produce efectos cuyo resultado conlleve una



diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social. Por el contrario, la distinción tiene como finalidad lograr una igualdad sustantiva o de hecho, pues busca alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo del derecho de acceso a la justicia para un sector históricamente en desventaja como son los consumidores y los usuarios de servicios financieros frente a proveedores de servicios, donde el Constituyente y el legislador ordinario advirtieron la necesidad de remover obstáculos primordialmente sociales y económicos que impiden a consumidores y usuarios en relaciones de consumo ejercer tales derechos. Sin que en el caso exista una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados, pues cualquier grupo o sector que pretenda ejercer una acción colectiva en alguna de las materias que condicionan su procedencia; y reúna los requisitos de legitimación contenidos en la legislación que las regula, puede acceder a ese tipo de procedimientos; de ahí que se diga que el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado en la resolución reclamada, no vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

En consecuencia, negó el amparo.

9. **Recurso de revisión.** En contra de la sentencia de amparo referida, **Carolina Reyes Valenzuela**, con el carácter de representante común que ostentó y por conducto de **Luis Javier Jiménez González**, autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, en escrito presentado el doce de noviembre de dos mil veintiuno, interpuso recurso de revisión, en el que hizo valer los agravios que enseguida se resumen:

**Primero.** Subsiste el problema de inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, planteado en la demanda de amparo.

La sentencia de amparo carece de congruencia y exhaustividad, pues no hace un estudio de la cuestión planteada en los conceptos de violación, y al igual que la reclamada, sólo hace una reproducción de los razonamientos contenidos en la resolución de origen, en la que se desechó la demanda de acción colectiva por no encuadrar en los supuestos del artículo 578. No se entra al análisis propuesto en el sentido de que, el hecho de que el legislador haya contemplado la



protección de grupos o colectividades afectadas por actos de consumo comercial, no implica la exclusión de la protección a los consumidores de bienes o servicios públicos y privados *que no revistan ese carácter comercial, pues de ser así, se habría establecido literalmente por el legislador, lo que no sucedió.*

No es óbice a lo anterior, que en la sentencia recurrida se hayan parafraseado los razonamientos de los conceptos de violación, pues no se hizo uno fundado y motivado para desvirtuar los argumentos de dicha quejosa relativos a que la norma no establece una prerrogativa para la procedencia de acciones colectivas, sólo a consumidores de bienes y servicios que realicen actividades financieras, de comercio o lucrativas. Ni en primera instancia, ni en la alzada, ni en el amparo, se ha realizado un análisis fundado y motivado sobre sus planteamientos y sólo se han hecho interpretaciones, presunciones, deducciones y consideraciones, en el sentido de que no es viable la tramitación de la acción colectiva intentada, afirmando que la educación pública gratuita es una obligación del Estado prevista en el artículo 3o. constitucional, que no reviste el carácter de comercial por no pagarse un precio por ella, cuando lo que se ha venido alegando es que la legislación de ningún modo establece de manera exclusiva la procedencia de las acciones colectivas para actos de comercio o aquellos por los cuales se pague un precio, sino que se establecen las acciones colectivas para la defensa y protección de derechos e intereses colectivos en materia de relaciones de consumo de bienes y servicios públicos y privados, y medio ambiente; sin preverse que las relaciones de consumo deban caracterizarse por el lucro.

En el libro quinto, título único del ordenamiento no hay disposición que haga referencia a actos de comercio como los que caractericen las relaciones de consumo, ni se refiere a que de manera exclusiva sólo esos actos de comercio puedan ser tutelados con las acciones colectivas, por lo que si el legislador no hizo expresión literal de tales supuestos, el juzgador no puede interpretar el artículo 578 de manera que restrinja los derechos humanos de acceso a la impartición de justicia y en forma contraria al principio *pro homine* y a diversos criterios jurisprudenciales que obligan a interpretar las normas de manera que protejan ampliamente los derechos humanos; en consecuencia, debe hacerse una interpretación conforme del artículo 578 y darse trámite a la demanda de acción colectiva, pues la ley no establece que forzosamente la relación de consumo



deba revestir un carácter comercial para la procedencia de dicha acción, y en el caso se reclama la deficiencia en el consumo de un servicio público por la falta de infraestructura e insumos materiales necesarios para la prestación adecuada del servicio de educación pública en un telebachillerato.

**Segundo.** Sobre el pronunciamiento del Tribunal Colegiado en relación con la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, la parte recurrente sostiene que persiste el estado de indefensión, reitera, porque como lo ha venido argumentando, se restringen esos derechos, siendo que la norma referida, en modo alguno limita la procedencia de la acción colectiva; y como lo reconoce la sentencia de amparo al referirse a las características de dichas acciones, sus objetivos son: proporcionar economía procesal, garantizar el acceso a la justicia y brindar seguridad jurídica, así como generar en la sociedad un efecto disuasivo ante abusos, que son precisamente los elementos que motivaron la acción en el caso, pero el Tribunal Colegiado *motu proprio* concluye que las acciones colectivas se encuentran limitadas a actos de comercio, económicos o lucrativos, cuando no hay disposición expresa que establezca que sólo sea procedente para materias comerciales o financieras al hablar de relaciones de consumo.

Si bien las acciones colectivas, como lo dijo el Tribunal Colegiado, pudieran haber nacido como un medio para defender preferentemente derechos colectivos de consumidores o usuarios de servicios financieros; ello sólo es "por lo general", mas no exclusivamente, por ende, debe estimarse comprendido el supuesto del caso; incluso, la sentencia confirma lo anterior, en la parte en que reconoce que el legislador ordinario no excluyó de manera expresa las acciones que se deduzcan en contra del Estado, por ende, no existe razón fundada y motivada para llegar a la falaz conclusión de que las acciones colectivas se limitan a relaciones de consumo comercial o financiero; por lo que se hizo una interpretación contraria al principio pro persona.

Y si se estimara que dicha interpretación que limita las acciones colectivas a materias económicas como la comercial y financiera y al medio ambiente es correcta, entonces el artículo 578 es inconstitucional por vulnerar el derecho humano de acceso a la justicia previsto en los artículos 1o. y 17 de la Constitución,



así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues esa colectividad está sufriendo el incumplimiento del Estado como proveedor respecto de un servicio público.

El hecho de que existan diversos medios de defensa para plantear la pretensión, como son el procedimiento administrativo, el juicio de nulidad, el de responsabilidad patrimonial o el juicio de amparo, no puede impedir que el gobernado pueda optar por elegir el que mejor proteja sus derechos e intereses; pues reitera, no hay impedimento legal en la legislación secundaria que impida el ejercicio de la acción colectiva en el supuesto en que se reclamen servicios públicos proporcionados por el Estado.

El artículo 17 constitucional facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen las acciones colectivas, y precisó que tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos para reparar el daño; siendo que, en la legislación secundaria en modo alguno existe limitación, y por lo tanto, el juzgador se extralimita en sus funciones al negar el acceso a la impartición de justicia en los términos solicitados y señalar que existen otros medios de defensa para defender esos derechos.

Su reclamo debe entenderse por la falta de suministro de equipo y material didáctico para la impartición de educación en el telebachillerato y el adecuado aprovechamiento escolar, y no como una violación al artículo 3o. constitucional imputada al Estado por no otorgar el servicio de educación pública tutelado en dicho artículo.

Limitar la procedencia de la acción colectiva única y exclusivamente para grupos que realizan relaciones de consumo de naturaleza económica o comercial, excluyendo a colectividades que ven afectados sus derechos por actos referidos a servicios públicos que no tienen carácter comercial, financiero o de medio ambiente, contrario a lo que decidió el Tribunal Colegiado, sí es una situación de discriminación no justificada; siendo que no se trata de una problemática que deba someterse a una autoridad especializada en competencia económica, financiera o ambiental, sino que sólo se requiere que un Juez civil se pronuncie sobre un reclamo legítimo de consumidores de un servicio público como es la educación.



Si como lo han sostenido las autoridades y el tribunal de amparo, las acciones colectivas se limitan a relaciones de consumo comercial y financiero y medio ambiente, entonces tendrían que tramitarse y resolverse ante autoridades administrativas competentes como la Procuraduría de Protección al Consumidor, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o la Comisión Federal de Competencia Económica, pero el legislador optó por crear las acciones colectivas en la ley civil para proteger derechos de las colectividades en relaciones de consumo de bienes o servicios públicos o privados, y el juzgador debe interpretar las normas de manera compatible con los principios y objetivos de dichas acciones, para proteger y tutelar los derechos e intereses colectivos, y el hecho de que se prohíba la acción colectiva contra dependencias del Estado es inconstitucional e inconveniente respecto de esos derechos fundamentales referidos.

El Tribunal Colegiado yerra en cuanto analiza indebidamente los argumentos relativos a la discriminación injustificada, ya que concluye que la norma no es discriminatoria porque protege a los consumidores de bienes y servicios comerciales o financieros; cuando el planteamiento fue que no se permite el acceso al grupo demandante por tratarse de un reclamo de naturaleza no económica, sin que esa exclusión tenga sustento alguno, pues los derechos reclamados derivan de la relación de consumo de un servicio público por falta de suministro de infraestructura y materiales didácticos, y no así por vulneración del derecho humano a la educación pública previsto en el artículo 3o. de la Constitución.

Si los consumidores y proveedores de bienes y servicios ya tienen las vías referidas ante autoridades administrativas, y se prevé sólo para ellos la acción colectiva, las primeras deberían desaparecer al resultar infructuosas; y el hecho de que ese grupo de consumidores tenga todas esas vías constituye una discriminación injustificada, al no permitir a las colectividades que sufran una afectación no económica, acudir a la acción colectiva.

**10. Trámite ante esta Suprema Corte.** Una vez que el órgano de amparo dio curso al escrito de revisión, éste fue recibido en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Ministro presidente emitió acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veintidós, en el que



admitió a trámite el medio de impugnación y lo turnó a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, enviándolo para su radicación a esta Primera Sala.

11. **Avocamiento.** En proveído de uno de abril de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto, y una vez integrado el expediente, ordenó se remitiera a la ponencia designada.

## I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal, publicado en dicho órgano oficial de difusión el veintiuno de mayo de dos mil trece. Lo anterior, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, de la que se alega subsiste un tema de constitucionalidad que debe ser discernido en esta instancia; sentencia que por su materia corresponde a la especialidad de esta Primera Sala, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. OPORTUNIDAD

13. La sentencia de amparo fue notificada a la parte quejosa el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el nueve de los mismos mes y año. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión, transcurrió del diez al veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, descontándose los días trece, catorce, quince, veinte y veintiuno de noviembre del año en cita, por ser inhábiles conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó vía electrónica el doce de noviembre de dos mil veintiuno, resulta oportuno.





## LEGITIMACIÓN

14. **Carolina Reyes Valenzuela**, en calidad de representante común de la colectividad, es parte formal y material en el juicio de amparo directo, por lo que está legitimada para hacer valer el presente recurso; y **Luis Javier Jiménez González**, tiene reconocido el carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, acorde con el proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno emitido por el órgano de amparo en el juicio constitucional, por lo que tiene legitimación procesal para signar el escrito de agravios respectivo.

## ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el asunto reúne los requisitos de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:

16. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> establecen que el

<sup>2</sup> Con la reforma constitucional de siete de junio de dos mil veintiuno, los requisitos para la procedencia del amparo directo en revisión quedaron de la siguiente manera:

**"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: ...

"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 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. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."

Con la entrada en vigor de las reformas a la Ley de Amparo de ocho de junio de dos mil veintiuno, el artículo 81, fracción II, tiene la siguiente redacción:

**"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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."



recurso de revisión en amparo directo es procedente 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 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*.

17. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, han de cumplirse necesaria y conjuntamente los requisitos siguientes:

a. Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o que en su sentencia se omita decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas.

b. Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un *interés excepcional* en materia constitucional o de derechos humanos.

18. Es decir, habiéndose surtido el requisito relativo a que subsista en el recurso la cuestión de constitucionalidad vinculada al análisis de normas generales o a la interpretación directa de normas constitucionales, o bien, la omisión de su estudio, se debe actualizar el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, el cual, en criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se actualiza cuando a su juicio se advierta que la resolución del recurso dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal respecto de alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

19. De manera que serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Dicho con otras palabras, basta que en algún



caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, para que el recurso sea improcedente, conforme a su excepcionalidad.

20. En el presente asunto se arriba al convencimiento de que se surten los requisitos de procedencia referidos.

21. Ello, pues como se advierte de los antecedentes relatados, en la demanda de amparo directo se impugnó como inconstitucional e inconveniente el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, primero, a partir de la interpretación que hizo de él el tribunal de alzada responsable, y en su caso, de estimarse correcta esa interpretación y descartarse la que fue propuesta por la quejosa, la inconstitucionalidad se hizo depender del postulado de que dicha norma vulnera el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el derecho de igualdad y no discriminación.

22. En la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado desestimó los conceptos de violación respectivos, pues consideró que la norma fue correctamente interpretada por el órgano de alzada; y examinada en su texto, sostuvo su regularidad constitucional en relación con los derechos humanos referidos.

23. Y en el recurso de revisión, la colectividad recurrente, por conducto de quien ostenta el carácter de representante común, controvierte esa determinación e insiste tanto en la que estima debe ser la interpretación conforme del precepto, y de no admitirse ésta, reitera su reclamo de inconstitucionalidad.

24. De manera que subsiste en el recurso de revisión una genuina cuestión de constitucionalidad en relación con el examen de dicha norma general.

25. Por otra parte, a juicio de esta Primera Sala, el asunto reviste interés excepcional, pues no existe precedente de este Alto Tribunal en el que se haya examinado la constitucionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles bajo las cuestiones que son materia de la litis, por lo que la resolución del presente recurso de revisión es susceptible de generar un criterio novedoso y de relevancia para el orden jurídico nacional, que contribuirá a la doctrina constitucional en materia de acciones colectivas.



## V. ESTUDIO DE FONDO

26. Como se ha puesto en evidencia con la síntesis de los agravios hecha en el apartado de antecedentes de esta resolución, la causa de pedir de la parte recurrente se orienta en dos líneas de argumentación, a saber:

**Primero**, sostiene que no se realizó una interpretación adecuada y conforme con el principio *pro persona* reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues esta norma, dice, al establecer la procedencia de las acciones colectivas respecto de *relaciones de consumo de servicios públicos*, no se refiere únicamente a aquellas de carácter económico, comercial o financiero, entre proveedores y consumidores o usuarios, como lo estimó el Tribunal Colegiado; por lo que no excluye las relaciones jurídicas de los gobernados particulares frente al Estado cuando se trata de reclamos en relación con la deficiente prestación de servicios públicos a cargo de éste, que no revistan ese carácter económico, comercial o financiero al no cubrirse un precio o contraprestación por ellos, pues ni la exclusividad de lo primero, ni la exclusión de lo segundo, se estableció expresamente por el legislador federal en la regulación de las acciones colectivas, de ahí que la interpretación del precepto por parte del órgano jurisdiccional debe favorecer la procedencia de la acción colectiva en ambos supuestos.

**Segundo**, argumenta que si se estimara correcta la interpretación que realizaron las autoridades de instancia y luego el Tribunal Colegiado respecto de ese artículo 578, limitando la procedencia de las acciones colectivas a relaciones de consumo de contenido económico, comercial o financiero, entonces, la norma es inconstitucional porque vulnera los derechos de acceso a la justicia, a un recurso efectivo, y el derecho de igualdad y no discriminación, al privar injustificadamente de esa vía que consideran es la que mejor protege sus derechos e intereses, a colectividades que resientan afectaciones por el incumplimiento de entes del Estado ante la deficiente prestación de servicios públicos que no revisten tal carácter, como el del caso.

27. Atento a ello, en necesario orden lógico, **la primera cuestión constitucional** que debe resolver esta Primera Sala consiste en determinar *si es correcta o no la interpretación* que realizó el Tribunal Colegiado respecto del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles (i) y, en caso afirmativo, proceder en segundo orden, **al examen de constitucionalidad** de dicha norma (ii).



28. En efecto, esta Primera Sala ha sostenido en su jurisprudencia que cuando en el amparo directo en revisión se impugna una norma general, como primer paso en el estudio de constitucionalidad, se torna necesario establecer *su correcta interpretación*, para estar en aptitud de proceder a su escrutinio, pues es posible que el Tribunal Colegiado (o el propio justiciable) no haya hecho un entendimiento correcto de su contenido; o bien, es factible que admitiendo la norma más de una interpretación, en la sentencia de amparo no se haya elegido la que resulte acorde con los principios y disposiciones constitucionales, sino una que resulte contraria a éstos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Registro digital: 160025, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia: Común, Tesis: 1a./J. 8/2012 (9a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro X, julio de 2012, Tomo 1, página 536, Tipo: Jurisprudencia. De rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA. Si bien es cierto que en el juicio de amparo directo no puede señalarse como acto reclamado destacado la ley que a juicio del quejoso es inconstitucional, sino que conforme al artículo 166, fracción IV, de la ley de la materia, tal circunstancia debe hacerse valer en los conceptos de violación, también lo es que el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del asunto al analizar los conceptos relativos, entre otras consideraciones, puede sustentar las que establezcan el alcance de la ley o norma controvertida, aunque en principio éstas puedan entenderse de legalidad, pero si constituyen la base de ese análisis, entonces se tornan en materia propiamente de constitucionalidad. En este sentido, si conforme a los artículos 83, fracción V, de la Ley de Amparo y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la materia del recurso de revisión en amparo directo se limita a la decisión de cuestiones propias de constitucionalidad, es evidente que su solución implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la interpretación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para establecer si la ley cuestionada se apega a la Carta Magna. Así, el alto tribunal puede modificar válidamente tal interpretación, en virtud de que constituye el sustento del pronunciamiento de constitucionalidad que le corresponde emitir en definitiva. Lo anterior encuentra fundamento, por una parte, en el principio de unidad del ordenamiento jurídico, el que, en conjunción con la fuerza normativa de la Ley Fundamental, genera que el orden de principios reconocidos en sus disposiciones irradie a todo el ordenamiento jurídico secundario, haciendo posible que los contenidos constitucionales presenten una importante influencia en la actividad interpretativa de los órganos jurisdiccionales. Tal situación tiene como consecuencia que, por una parte, la interpretación de las disposiciones legales sea objetiva y uniforme, armonizando su aplicación en las distintas materias jurídicas y, por otra, en la labor jurisdiccional unificadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo, si se toma en cuenta que en la aplicación de normas jurídicas existe la posibilidad de que éstas sean interpretadas de modo diverso, con lo cual pueden obtenerse diferentes soluciones jurídicas, existiendo la posibilidad de que algunas resulten contrarias a la Ley Fundamental. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de revisión interpuesto en amparo directo, debe fijar el alcance de la ley cuestionada y, por ende, interpretarla para determinar cuál es el mandato contenido en ella."

Registro digital: 2006422; Instancia: Primera Sala; «Tesis: 1a./J. 37/2014 (10a.)», Época: Décima; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 6, mayo de 2014, Tomo I; Página: 460. De rubro



29. En ese sentido, se ha dicho que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión debe corregir esa interpretación cuando no la estime acertada y de ella se haga depender la impugnación de inconstitucionalidad de la ley que hace el justiciable. O bien, se reitera, cuando la norma cuestionada admita más de una interpretación y se advierta que el tribunal de amparo no eligió la que resulta *conforme* con las disposiciones o principios constitucionales, este Alto Tribunal debe establecer dicha interpretación conforme para solventar el planteamiento de inconstitucionalidad.

30. Lo anterior, pues ha de tenerse como premisa que, en el juicio de amparo directo, para ordenar la inaplicación de una norma general en el acto reclamado en beneficio del quejoso, por estimarla inconstitucional, siempre prevalece el deber del órgano de control constitucional de atender a la presunción de validez del orden jurídico imperante, la cual debe ser derrotada plenamente para poder llegar a un resultado de inconstitucionalidad, lo que justifica claramente que antes de emprender el estudio de una norma bajo los conceptos de violación que se enderecen para demostrar su contravención a la Constitución o a los derechos humanos previstos en ordenamientos convencionales, es

---

y texto: "INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la interpretación de la ley puede formar parte de las cuestiones propiamente constitucionales que se abordan en el amparo directo en revisión, este criterio debe interpretarse en conexión con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional. En efecto, la función que ejerce este alto tribunal a través de la revisión en amparo directo, no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley. La gran mayoría de las disposiciones legales admiten varias interpretaciones y corresponde a los tribunales ordinarios y a los tribunales de amparo encargados de controlar el principio de legalidad establecer la forma correcta en la que aquéllas deben interpretarse. En este sentido, el control de la interpretación de la ley puede hacerse fundamentalmente en dos escenarios a través del recurso de revisión que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo: (i) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y ésta no es la que ha realizado o avalado el Tribunal Colegiado, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (ii) cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y el tribunal colegiado selecciona o avala implícitamente una que es inconstitucional, esta Suprema Corte debe declarar que esa interpretación se encuentra prohibida e interpretar el precepto en cuestión de una forma consistente con lo dispuesto en la Constitución. En consecuencia, cuando existen varias interpretaciones de una disposición que no violan la Constitución y se opta por alguna de ellas no es posible censurar la interpretación efectuada con el argumento de que no se ha hecho una 'correcta' interpretación de la ley."



necesario fijar su correcta interpretación y/o descartar que admita alguna diversa a la que realizó el Tribunal Colegiado, que resulte conforme con la Norma Fundamental.

31. Y en esa lógica, si la norma ha sido correctamente interpretada por el Tribunal Colegiado y no se advierte como posible una interpretación distinta que sea acorde con la Constitución, entonces se deberá abordar el examen de los argumentos sobre su inconstitucionalidad o inconventionalidad y decidir al respecto.

### **Interpretación del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

32. Como se ha precisado, el Tribunal Colegiado interpretó dicho precepto sosteniendo medularmente que el mismo prevé la procedencia de las acciones colectivas respecto de dos grandes materias: (i) relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, y (ii) medio ambiente; y que en el primer caso, la hipótesis normativa comprende como submaterias: (i) relaciones de consumo de bienes; (ii) relaciones de consumo de servicios privados; y (iii) *relaciones de consumo de servicios públicos*; asimismo, que en estos tres supuestos, la relación de consumo debe entenderse referida a la de contenido económico comercial que existe entre proveedores y consumidores y entre proveedores de servicios financieros y usuarios de estos servicios, respecto de bienes y servicios públicos o privados por los que se paga un precio o contraprestación, por tanto, que la procedencia de la acción colectiva en la primera materia referida a relaciones de consumo, está circunscrita a actos que dañen a los consumidores o usuarios en relaciones de naturaleza económica, generadas en un plano de coordinación entre las partes, y no a las de supra subordinación generadas entre los particulares gobernados y el Estado, cuando este último presta directamente un servicio público gratuito (como el de educación) en cumplimiento a sus obligaciones constitucionales, pues éstas no revisten esa naturaleza de ser un vínculo de consumo.

33. Mientras que la colectividad accionante esencialmente sostiene que al referirse a relaciones de consumo de servicios públicos, la norma no hace distinción alguna ni exige expresamente que se trate de relaciones de consumo de



carácter económico, comercial o financiero, por lo que deben estimarse comprendidos los servicios públicos que presta gratuitamente el Estado a los particulares en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, aunque no medie un pago o contraprestación por ellos, por lo que también en este supuesto es procedente la acción colectiva.

34. Esta Sala considera que el Tribunal Colegiado interpretó *correctamente* el precepto referido; y que no tiene cabida la interpretación que la parte quejosa propuso en el juicio de amparo directo, y que reitera en este recurso, como "conforme" con la Constitución.

35. El texto de ese dispositivo es el siguiente:

"N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE ARTÍCULO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA EL CÓDIGO.

(Adicionado, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 578. La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este título, **y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.**"

Lo destacado en negritas es de esta Sala.

36. La literalidad de la norma no deja lugar a duda en cuanto a que el Congreso de la Unión dispuso la procedencia de las acciones colectivas en forma exclusiva para las materias de: i) relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados; y ii) medio ambiente. La limitación de la procedencia a dichas materias es palmaria con el empleo por parte del legislador federal de la frase: "*y sólo podrán promoverse*".

37. Ahora bien, la materia concerniente a "*relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados*", como acertadamente lo precisó el órgano de





amparo, puede desdoblarse en (i) relaciones de consumo de bienes; y (ii) relaciones de consumo de servicios; y en este último caso, es dable distinguir entre las relaciones de consumo de servicios privados y las relaciones de consumo de servicios públicos, pues los vocablos "privados" y "públicos", en la construcción lógica de la norma evidentemente que habrán de ser aplicados, en lo que interesa, al concepto de "servicios".

38. Como se ha visto, la discusión central en el caso, en cuanto a la interpretación de la norma, se ha cernido en torno al esclarecimiento de a qué se refiere ésta cuando utiliza el concepto "*relaciones de consumo*", pues en ese sentido, la colectividad accionante, por una parte, ha sostenido la idea de que ese concepto *no entraña necesariamente un contenido económico relativo a relaciones de naturaleza comercial o financiera entre partes*, y ha defendido la existencia de una "relación de consumo" cuando el Estado, a través de sus instituciones, presta directamente y en forma gratuita un servicio público en cumplimiento de obligaciones constitucionales (en el caso, el de educación), convirtiéndose, dice, en "proveedor" y los particulares destinatarios del servicio público en "consumidores", aun cuando no medie una contraprestación o un pago por el servicio; por otra parte, con el mismo propósito, la colectividad se ha posicionado sosteniendo que la norma, *pese a aludir a relaciones de consumo*, no dice que sean de contenido económico o sólo las comerciales o financieras, además que incluye a los servicios públicos en general, sin excluir expresamente *los que presta el Estado*, por tanto, afirma que una interpretación conforme con el principio pro persona, vincula a entender que la norma no excluye, para efectos de la procedencia de las acciones colectivas, las relaciones Estado-gobernados en la prestación gratuita de servicios públicos por parte de aquél.

39. Pues bien, adversamente a lo que sostiene la parte recurrente, esta Sala confirma la conclusión esencial del Tribunal Colegiado en el sentido de que, en lo que interesa, el precepto legal se refiere a *relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados*, y que tales relaciones son aquellas **de contenido económico** que se producen en la dinámica de los respectivos mercados, por tanto, su naturaleza sí implica un intercambio económico (concreto o potencial), de carácter comercial o financiero, o vinculado con éstos; es decir, sí entrañan un vínculo o relación con consecuencias jurídicas entre un agente económico



como proveedor o prestador del servicio y un consumidor o usuario final del mismo, basados en la existencia de contraprestaciones entre partes como generadoras de derechos y obligaciones, en un plano de coordinación, y en su caso, también comprenden los actos previos a la adquisición de bienes o a la contratación de servicios, que potencialmente pudieren llegar a trascender o incidir en la concretización de actos jurídicos de consumo.

40. Para sustentar lo anterior, se estima pertinente atender: **(i)** a la intención del legislador; **(ii)** a los aportes doctrinarios más comunes en materia de derecho de consumo; **(iii)** al entendimiento de la relación de consumo en nuestro sistema jurídico; **(iv)** y a la concepción que ha tenido esta Sala de dicha relación en algunos precedentes. Con base en ello, se explicará porqué la prestación gratuita del servicio público de educación en centros escolares a cargo de las instituciones públicas demandadas, no se considera una relación de consumo que encuadre en la norma para la procedencia de la acción colectiva intentada.

41. **La intención legislativa.** La interpretación del artículo 578 impone esclarecer en primer término la aportación que nos brindan el proceso de reforma constitucional del que derivaron las acciones colectivas, y el proceso legislativo del que emanó su regulación en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para conocer la intención legislativa, pues la correcta comprensión de la norma y sus alcances necesariamente debe partir de ella.

42. De acuerdo con la *exposición de motivos* de la reforma de veintinueve de julio de dos mil diez que introdujo en nuestro Texto Constitucional las acciones colectivas, su finalidad fue crear una tutela jurisdiccional de derechos e intereses colectivos, a través de acciones y procedimientos que resultaran apropiados y eficientes para ello, orientada, entre otras motivaciones, en advertir la insuficiencia de mecanismos judiciales de esa naturaleza en el ordenamiento mexicano, y en la presencia y evolución que se advirtió en los procedimientos de corte colectivo en derecho comparado. De esa iniciativa es útil destacar la parte siguiente:

"...

"El propósito principal de esta iniciativa es el establecimiento en la Constitución de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela



jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. El término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva. Consideramos que a través de su incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento de acceso a la justicia de todos los mexicanos y habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentra (sic) una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa. En última instancia esta reforma coadyuvará en la construcción de un efectivo Estado de derecho, en donde todo aquel que tenga un derecho o interés, pueda encontrar la forma de protegerlo y defenderlo adecuadamente a través del sistema de las instituciones de administración de justicia.

**"Corresponderá al legislador ordinario tanto en el ámbito federal, como en el estatal, la adecuada interpretación del contenido y esencia de esta reforma, a efecto de establecer acciones y procedimientos ágiles, sencillos y flexibles que permitan la protección colectiva de derechos e intereses mencionados, en las materias en las que sea necesaria su regulación, incluyendo pero sin limitar a aquellas relacionadas con el medio ambiente, el equilibrio ecológico, el desarrollo sustentable, el uso y disfrute de espacios públicos, el uso y protección de los bienes del dominio público, libre competencia económica, acceso a servicios públicos, derechos de los consumidores y usuarios, moralidad administrativa, así como todos aquellos previstos en la legislación secundaria y en tratados internacionales.**

"Asimismo, se deberán instrumentar medidas que fomenten por un lado, la organización de individuos para la protección y defensa de sus derechos, y por otro una mayor difusión y un mejor acceso a la información sobre dichos derechos e intereses, ello con el propósito de robustecer el ejercicio de la ciudadanía y los deberes cívicos de los miembros de nuestra comunidad. El legislador deberá también prever mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos judiciales que le que (sic) permitan a los miembros de la comunidad coadyuvar en la mejor resolución de los litigios, sobre todo en aquellos en los que haya un evidente interés público en juego.

"En la legislación secundaria se deberá velar por el establecimiento de reglas adecuadas en materia de legitimación activa, pruebas no individualiza-



das, cosa juzgada, efectos de las sentencias, financiamiento de procedimientos, responsabilidad civil objetiva, entre otras, que sean compatibles con las acciones y procedimientos colectivos.

"Por su parte, los juzgadores tendrán la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles con el espíritu de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que les auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos. En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen el espíritu de éstos de acuerdo con las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones. Deberán asimismo abstraer su función esencial y adaptarlos a las peculiaridades del sistema procesal mexicano."

Lo destacado con negritas es de esta Sala.

43. Como se observa, es cierto que la iniciativa de reforma constitucional, en su exposición de motivos, alentada por las referencias de derecho comparado que mencionó, sugirió que debía ser **el legislador ordinario** (federal y local) quien estableciera acciones colectivas y sus procedimientos "en las materias en las que sea necesaria su regulación, incluyendo pero sin limitar a aquellas relacionadas con el medio ambiente, el equilibrio ecológico, el desarrollo sustentable, el uso y disfrute de espacios públicos, el uso y protección de los bienes del dominio público, libre competencia económica, acceso a servicios públicos, derechos de los consumidores y usuarios, moralidad administrativa, así como todos aquellos previstos en la legislación secundaria y en tratados internacionales".

44. Conforme a lo anterior podríamos sostener de primera mano, que el espíritu de la iniciativa referida, no fue dejar delimitadas desde la Constitución las materias en que podrían ser viables las acciones colectivas, sino que se dejara esa tarea a la determinación del legislador ordinario, para que las contemplara respecto de *todas aquellas en que se necesitara*; y si bien la iniciativa hizo mención de algunas de ellas, e inclusive, indicó que habrían de incluirse,



entre otras, *la relativa al acceso a los servicios públicos*, aunque sin hacer en aquel momento alguna otra reflexión al respecto; lo cierto es que esa enumeración genérica de materias que mencionó la iniciativa de reforma, no basta para concluir que hubiere sido avalado por el Poder Reformador de la Constitución un determinado catálogo de materias o algún alcance de la reforma al respecto, pues tendríamos que atender al proceso en su integralidad y a su resultado normativo constitucional.

45. En ese sentido, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, todas del Senado de la República, a quienes correspondió el análisis de la iniciativa de reforma constitucional referida, se refrendó su finalidad, al señalarse:

"...

"En el caso de la iniciativa que se dictamina, los objetivos que animan la misma se concentran en la protección de los derechos que le asisten a una colectividad, determinada o no determinada, es decir a una colectividad definida o susceptible de ser identificada o aquella que no necesariamente puede serlo, así como de aquellos derechos que le asisten a los individuos, pero que por contar con elementos comunes de hecho o de derecho, permiten su litigio de forma colectiva.

"El derecho comparado resulta ser un claro ejemplo de cómo la protección efectiva de los derechos e intereses de las personas a partir de instrumentos flexibles, sencillos y accesibles a las personas, genera como consecuencia que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, reduciendo con ello la tensión social y haciendo plena la vigencia del derecho.

"Una de las instituciones que en otros países ha permitido la tutela de derechos e intereses en forma colectiva, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las denominadas acciones colectivas, que en términos claros puede decirse que son instituciones procesales que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad.



"Países como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Costa Rica contemplan tanto en sus normas fundamentales como en la legislación secundaria este tipo de acciones y procedimientos, los cuales tutelan intereses colectivos relacionados con diversas materias, como lo son el patrimonio, el espacio público, la seguridad pública, el ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, derechos del consumidor, entre otros, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o la reparación del agravio sobre los mismos.

"Independientemente del nombre que reciban en los distintos países antes mencionados, las acciones y procedimientos colectivos mantienen un común denominador, a saber, la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener este carácter, existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de derecho.

**"Si se considera que prácticamente todos los individuos se ven envueltos todos los días y de forma permanente en relaciones de hecho o derecho, normalmente por montos individuales relativamente pequeños, los costos derivados de un litigio individual hacen incosteable la defensa de sus derechos. Es decir, los costos de litigio hacen que no sea económicamente viable la defensa de dichos derechos; pero ello no significa que éstos no estén siendo vulnerados, sino simplemente evidencia un sistema distorsionado que provoca que las violaciones a los derechos, y al sistema jurídico, sean toleradas por su incosteabilidad en tiempo y dinero. Ello ha colocado a las personas en un estado de indefensión virtual que ha sido reproducido a lo largo de muchos años.**

"Es decir, si cada interesado estuviera obligado a ejercitar en lo individual la acción para exigir el respeto a su derecho, la aplicación de la ley estaría sujeta al azar y no sería posible asegurar más que un éxito relativo y en forma parcial o fragmentada. Ello sin duda es frustrante y compromete seriamente el poder de disuasión de la ley.

**"De esta manera, la acción colectiva puede constituir un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las empresas del sector**



**privado, inclusive las del sector público, así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad.**

"Por el contrario, si desde la ley, en forma ordenada y regulada se generan las condiciones para agrupar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido vulnerados y se permite su organización para lograr la adecuada defensa y protección de los derechos, estaremos ante una verdadera posibilidad de justicia-bilidad de los derechos de los individuos en dicho carácter y como miembros de una colectividad. Ello indefectiblemente beneficiaría a la sociedad, ya que todo aquel que tiene un derecho podría hacerlo efectivo de forma viable y sencilla.

"En tal virtud, estas Comisiones Unidas consideran procedente incorporar en la Constitución este tipo de instrumentos de tutela de derechos colectivos. **Estamos conscientes de que corresponderá al legislador ordinario la adecuada interpretación del contenido y esencia de la reforma, con la finalidad de que se prevean acciones y procedimientos ágiles, sencillos y accesibles a todo grupo de individuos que permitan alcanzar los fines propuestos.**

"Asimismo, estas comisiones dictaminadoras creen firmemente que no es posible continuar permitiendo que las violaciones a los derechos de los miembros de nuestra propia comunidad (sean de carácter individual o colectivo) y al sistema jurídico en general, sean simplemente toleradas por la falta de medios de acceso a una real justicia.

"En adición a lo anterior debe claramente señalarse que no es, en ningún sentido el propósito de esta reforma, el sancionar a algún grupo en específico, sino simplemente establecer los caminos por los que los miembros de una colectividad podrán ejercer efectivamente sus derechos, contribuyendo con ello a seguir avanzando en el interminable proceso de evolución constitucional que da sustento y actualidad a nuestro Estado de derecho y a fin de cuentas, continúa impulsando la construcción de un mejor país.

"Es importante recalcar que, como lo menciona la iniciativa de mérito, los juzgadores tendrán un papel fundamental en la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles



con el espíritu de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que les auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales individuales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos.

"En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen la racionalidad y objetivo de las acciones y procedimientos colectivos a la luz de las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones, abstraigan su función esencial y los adapten a las peculiaridades del sistema jurídico mexicano.

**"Por otro lado, estas Comisiones Unidas estiman procedente hacer ajustes a la redacción del texto de la propuesta original contenida en la iniciativa, a efecto de dar mayor claridad y precisión al alcance de la reforma que se propone y de dotarla de una mejor técnica legislativa.**

**"En ese tenor, es necesario precisar desde el texto de la propia Constitución la atribución que el Congreso de la Unión tendrá para legislar sobre estos instrumentos de tutela de derechos colectivos, los procedimientos judiciales para hacerlos efectivos en las materias que determinen las leyes, así como los mecanismos de reparación del daño.** Asimismo, se hace necesario precisar en el Texto Constitucional que los Jueces Federales serán los competentes para conocer de tales procedimientos colectivos en los términos que señalen las leyes."

Lo destacado con negritas es de esta Sala.

46. Atento a dicho dictamen legislativo, debe advertirse que no se plasmó algún pronunciamiento específico *sobre las materias* respecto de las cuales debían estimarse procedentes las acciones colectivas, ni puede colegirse que se haya establecido algún lineamiento concluyente y vinculante al respecto para el legislador ordinario.

47. Esto, pues si bien las Comisiones dictaminadoras en su exposición aludieron en forma enunciativa a las materias respecto de las cuales en otros





países había procedimientos colectivos; y en el caso de nuestro país hicieron alusión expresa como propósito de las acciones colectivas, el de hacer posible la justiciabilidad de derechos o intereses que *por su monto* hacen inviables o no redituables los litigios individuales derivados de relaciones jurídicas, inclusive, se hizo referencia como problemática específica que involucraba afectación a derechos o intereses colectivos, a las conductas antijurídicas en relaciones de tipo económico que las personas establecemos con otras personas físicas, así como con empresas del sector privado o del sector público; lo cierto es que esta argumentación, tampoco sería suficiente para entender que de allí deriva una clara directriz que delimite desde la aludida reforma constitucional *el campo de procedencia de las acciones colectivas*, pues lo relevante es que, finalmente, lo que prevaleció en la motivación del dictamen fue la consideración de que **sería el Congreso de la Unión** quien tendría las facultades para legislar sobre dichas acciones y sus procedimientos **en las materias que determinarían las leyes**, por lo que necesariamente debe admitirse que este aspecto fue delegado por el Texto Constitucional, para que fuera determinado **con libertad de configuración** por el legislador federal.

48. Y lo anterior se confirma con **el resultado normativo** de la reforma constitucional, pues la adición de un párrafo tercero (actualmente el párrafo cuarto) al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> estableció que sería el Congreso de la Unión quien expediría las leyes que

<sup>4</sup> (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

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

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase segundo transitorio del decreto que modifica la Constitución.)

(Adicionado, D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

(Adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010)

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación



regularan las acciones colectivas, y en éstas, **se determinarían las materias de aplicación.**

49. Por otra parte, en el proceso legislativo que culminó el treinta de agosto de dos mil once con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de reformas a diversas leyes, llevado a cabo por el Congreso de la Unión, en el que fueron incorporadas las acciones colectivas en el **Código Federal de Procedimientos Civiles** y reformados algunos preceptos de diversas legislaciones para armonizarlos con dichas acciones, en lo que al caso importa destacar, se reconoció que el artículo 17 constitucional reformado el veintinueve de julio de dos mil diez y el artículo transitorio segundo de dicha reforma constitucional, establecían **un mandato a dicho legislador federal para regular las acciones colectivas**, entre otros aspectos, *en lo concerniente a las materias en que serían procedentes.*

50. En este rubro, es pertinente destacar la parte conducente de la iniciativa de reformas correspondiente, en la que, luego de hacer referencia como antecedentes de procesos colectivos en México a la *denuncia popular* prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y a la existencia de la *acción de grupo* prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor, se señaló:

"... De lo antes mencionado, debe precisarse entonces que es responsabilidad de este Congreso de la Unión definir el alcance de la norma constitucional, precisando qué tipo de derechos serán objeto de tutela, el procedimiento que permitirá prevenir o reparar la violación a tales derechos, la o las autoridades competentes para conocer de los procedimientos colectivos, quiénes pueden iniciar los mismos, el alcance de las sentencias, así como la manera de resarcir los daños ocasionados a la colectividad por la vulneración de algún derecho, entre otros aspectos.

**"Conviene aclarar que las acciones colectivas no son sólo medios para defender a los consumidores, sino también son un vigoroso instrumento**

---

del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. ..."



**para dar cauce a la tutela de derechos fundamentales consagrados en la Constitución que se traduzcan en o generen derechos colectivos o sean susceptibles de otorgar interés difuso en relación con las materias que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son de competencia federal; derechos tales como el derecho a la protección de la salud, al medio ambiente adecuado, seguridad, usuarios de servicios financieros, competencia económica y demás derechos tutelados por nuestra Carta Magna.**

"Por último, debe precisarse que atendiendo a la mencionada reforma al artículo 17 de la Constitución, así como a lo dispuesto por el artículo 28 del mismo ordenamiento, el legislador ordinario deberá prever también medidas que fomenten por un lado, la organización de individuos para la protección y defensa de sus derechos, y por otro una mayor difusión y un mejor acceso a la información sobre dichos derechos e intereses, ello con el propósito de robustecer el ejercicio de tales derechos por parte de la ciudadanía."

El énfasis en negritas es de esta Sala.

51. Como se observa, si bien la iniciativa en comentario hizo mención de que las acciones colectivas no sólo eran medios para la defensa de los consumidores, *sino instrumentos para la tutela de derechos fundamentales que se tradujeran o generaran derechos colectivos o fueren susceptibles de otorgar interés difuso en materias de carácter federal* conforme a la Constitución, lo que en principio pareciera sugerir el propósito de generar un espectro amplio de procedencia de dichas acciones, lo cierto es que, la propia iniciativa de reformas, en cuanto a *las materias por las cuales se propuso la procedencia de las acciones colectivas*, **señaló cuáles serían éstas en forma muy concreta y los derechos que se pretendía tutelar**, pues se precisó:

"...

"Materia.

"En la presente iniciativa se propone que el procedimiento especial colectivo sea procedente cuando tenga por finalidad **proteger los derechos de los con-**



**sumidores, lo que incluye a todos los usuarios de servicios financieros** reconocidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; **derechos en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico** previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, **así como en materia de competencia económica**, reconocidos en la Ley Federal de Competencia Económica.

**"Es por ello que, con la finalidad de dar una congruencia sistemática y favorecer el empleo de este instrumento, es que la presente iniciativa con proyecto de decreto, contempla la reforma conducente a los ordenamientos antes mencionados, de tal forma que en los mismos se reconozca la posibilidad de promover las acciones colectivas con el objeto de prevenir, detener y, en su caso, reparar cualquier violación a los derechos reconocidos o tutelados en dichas leyes."**

Lo resaltado es de esta Sala.

52. Ahora bien, del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la LXI Legislatura del Senado de la República, encargadas de examinar la iniciativa referida, en lo que pudiera incidir en nuestro entendimiento sobre *las materias de procedencia de las acciones colectivas*, conviene destacar algunos pasajes de su motivación.

53. Así, en su consideración quinta, las dictaminadoras sostuvieron que las acciones colectivas podrían ser *"catalizadores de la vida social que inhiban prácticas ilegales, mejoren y eleven la competencia y al final sirvan para que los ciudadanos y consumidores accedan a mejores bienes y servicios públicos o privados"*.

54. En su consideración sexta, se recordó que en México, la defensa de los derechos e intereses colectivos sólo había estado parcialmente prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor a través de la acción de grupo, y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a través de la denuncia popular.



55. Mientras que en su consideración séptima se reconoció que la defensa de los derechos e intereses colectivos tenía diversos referentes en derecho comparado, pues países como Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, España, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Chile, Argentina y Uruguay preveían acciones colectivas y sus procedimientos en sus legislaciones respecto de diversas materias como el patrimonio, el espacio público, el medio ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, los derechos del consumidor, entre otros; **no obstante**, se precisó que **cada jurisdicción regula sus acciones y procedimientos colectivos en forma particular**, aun cuando lo fundamental fuera la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener ese carácter –individual– existiera una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias ya sea jurídicas o de hecho; por lo que hacer una copia literal de alguna de esas legislaciones podría no ser acorde con la realidad jurídica, social, económica o cultural de nuestro país, aun cuando sus avances fueran un referente a tomar en cuenta.

56. Luego, en las consideraciones octava y décima, se dijo:

"...

"OCTAVA.—Coincidimos en que la importancia de las acciones colectivas se puede comprender con el siguiente argumento. **La normalidad de la vida cotidiana supone una serie de relaciones, de hecho o jurídicas, cuyo monto monetario individualizado es relativamente pequeño. Así, en caso de existir una eventual violación a los derechos o intereses derivada de la relación antes descrita, no existen los incentivos necesarios para que se inicie un litigio, pues los costos relacionados con éste son mayores al beneficio individual que se puede obtener derivado de la defensa de los derechos transgredidos.** Sin embargo, si se agregaran los derechos o intereses individuales y éstos formarían un bloque, **podría suceder fácilmente que la suma de los mismos fuera mayor a la inversión necesaria para costear el litigio, en tiempo y dinero.** Si al sumar los intereses individuales sucede lo anterior, entonces es dable señalar que el daño colectivo causado por las violaciones a los derechos no es un asunto menor y debe ser reparado.



"Se estima, **con base en el análisis económico del derecho, que las acciones colectivas pueden constituirse en un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las sociedades mercantiles e inclusive las malas prácticas gubernamentales; así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad.** Ello es así, porque las acciones colectivas logran colocar los incentivos en el lugar apropiado. **De esta forma, las empresas del sector privado, el gobierno o los particulares evitarán vulnerar o transgredir derechos aunque el costo de ello sea ínfimo de manera individual,** pues sabrán que las personas que sufran esas violaciones podrán agruparse y reclamar la protección de sus derechos por la vía jurisdiccional. Con ello, al final de cuentas, lo que se busca es que el beneficio que prevalezca sea el colectivo y no el particular.

"...

"DÉCIMA.—No obstante que estas Comisiones dictaminadoras estiman procedente aprobar la iniciativa objeto del presente dictamen, han considerado realizar algunas modificaciones al articulado, ello con el fin de dotar de mayor claridad y precisión al contenido y a los alcances de las acciones colectivas.

"Primeramente, **consideramos necesario modificar la redacción del artículo 578 de la iniciativa con la finalidad de precisar que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos procederán en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y en materia de medio ambiente.**

"Debe señalarse que de forma particular, **además de los dos grandes rubros que engloban tanto la materia de consumidores como de medio ambiente, dentro del primero de ellos, especialmente, quedan comprendidos los servicios financieros y la materia de competencia económica, esta última respecto de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia.**"

57. Así, del examen del dictamen legislativo referido, esta Sala se convence de que **la intención del Congreso de la Unión** que finalmente prevaleció, fue



convalidar la propuesta de la iniciativa de que las acciones colectivas fueran procedentes en materia de: (i) *protección de los derechos de los consumidores* regulados en la Ley Federal de Protección al Consumidor; (ii) *protección de los derechos de usuarios de servicios financieros* regulados en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; (iii) protección de los derechos e intereses de los consumidores *en materia de competencia económica*; y (iv) la protección de los *derechos e intereses de las personas en general, en materia de protección al medio ambiente*.

58. Ello se estima así, por una parte, porque de las consideraciones de las Comisiones dictaminadoras queda meridianamente claro que con la introducción de las acciones colectivas se quiso favorecer la justiciabilidad de situaciones derivadas de la existencia de relaciones de hecho o jurídicas de contenido económico que podrían vulnerar derechos o intereses de una colectividad, *cuyo monto* hiciera inviable un reclamo individual, por lo que el análisis económico del derecho dio lugar a considerar las acciones colectivas como mecanismo eficaz para modificar conductas antijurídicas de sociedades mercantiles o de los particulares en general, así como malas prácticas del gobierno, que causarían ese tipo de afectaciones económicas.

59. Por otra parte, porque dichas Comisiones señalaron expresamente que al establecer la procedencia de las acciones colectivas en materia de "*relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y en materia de medio ambiente*", en el primero de ellos, quedaban comprendidos *los servicios financieros y la materia de competencia económica*, esta última, *respecto de actos que hayan dañado al consumidor* por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas declaradas por resolución firme por la Comisión Federal de Competencia Económica; es decir, el dictamen muestra que se coincidió con que la materia de las acciones colectivas serían los derechos contemplados en los ordenamientos cuya protección señaló la iniciativa.

60. Pero además, es orientador para constatar los alcances que el legislador quiso atribuir al artículo 578, en cuanto a las materias de procedencia de las acciones colectivas, el hecho de que el proceso legislativo referido tuvo como propósito no sólo introducir la regulación de las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, sino también modificar algunos preceptos



del Código Civil Federal, de la Ley Federal de Competencia Económica, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, *para armonizar dichas legislaciones*, con la regulación de las acciones colectivas.

61. En el caso del Código Civil Federal, se introdujo el artículo 1934 bis, en el título primero que regula "Las fuentes de las obligaciones", capítulo V, denominado "De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos", en el que se prevé la *responsabilidad civil*; esto, a fin de establecer que los daños regulados en dicho capítulo, cuando se causen a una colectividad o grupo de personas, tendrán que ser indemnizados de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles para las acciones colectivas.<sup>5</sup>

62. Respecto de la entonces vigente Ley Federal de Competencia Económica, se adicionó un segundo párrafo a su artículo 38, a efecto de establecer que quienes hubieren sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o una concentración prohibida, podrían interponer acción individual o colectiva en defensa de sus derechos o intereses en forma independiente a los procedimientos previstos en dicha ley, y en el caso de las colectivas se registrarán conforme a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>6</sup> Cabe mencionar que dicha legislación fue abrogada el veintitrés de mayo de dos mil catorce, y expedida una nueva Ley Federal de Competencia Económica, en la que,

<sup>5</sup> N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente artículo, véase transitorio primero del decreto que modifica el código.

(Adicionado, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 1,934 Bis. El que cause un daño de los previstos en este capítulo a una colectividad o grupo de personas, estará obligado a indemnizar en términos de lo dispuesto en el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>6</sup> N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 38. Aquellas personas que hayan sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o una concentración prohibida podrán interponer las acciones en defensa de sus derechos o intereses de forma independiente a los procedimientos previstos en esta ley. La autoridad judicial podrá solicitar la opinión de la comisión en asuntos de su competencia."





si bien ya no se reproduce una norma igual al anterior artículo 38, en el actual artículo 12 se establece la atribución de la Comisión Federal de Competencia Económica para promover acciones colectivas conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>7</sup>

63. Por cuanto a la Ley Federal de Protección al Consumidor, se reformó su artículo 26, para legitimar a la Procuraduría relativa, para ejercer la acción colectiva de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos o intereses de una colectividad o grupo de consumidores.<sup>8</sup>

64. Respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entonces vigente, se reformaron diversas fracciones de sus artículos 53 y 81; respecto del primero, en lo que interesa, a fin de que quedara establecido que los Jueces de Distrito Civiles Federales conocerían de las acciones colectivas reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y respecto del segundo, para disponer algunas atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal vinculadas al cumplimiento de obligaciones establecidas en este último ordenamiento para los juzgadores.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 12. La comisión tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXVIII. Ejercitar las acciones colectivas de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles; ..."

<sup>8</sup> (Reformado, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 26. Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho Código."

<sup>9</sup> "Artículo 53. Los Jueces de Distrito civiles federales conocerán: ...

N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"VI. De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte;

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"VII. De las acciones colectivas a que se refiere el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, y

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.



65. En cuanto a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se adicionaron dos párrafos a su artículo 202, a fin de establecer la legitimación de la Procuraduría relativa en el ámbito de sus atribuciones, *para promover acciones colectivas en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles*, cuando se realizaran actos, hechos u omisiones que vulneraran derechos e intereses colectivos, así como cuando se vulnerara la legislación ambiental de las entidades federativas.<sup>10</sup>

(Adicionada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"VIII. De los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta ley."

"Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal: ...

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"XL. Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados;

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"XLI. Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta ley;

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"XLII. Realizar las funciones que se le confieren en términos de lo dispuesto por el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y expedir las disposiciones necesarias para el adecuado ejercicio de aquéllas, y

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Adicionada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"XLIII. Desempeñar cualquier otra función que la ley encomiende al Consejo de la Judicatura Federal."

<sup>10</sup> N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente artículo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 202. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

"Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho código.



66. Y respecto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se adicionó la fracción V bis al artículo 11, un segundo párrafo al artículo 91 y se modificó el artículo 92, a fin de establecer la legitimación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para promover acciones colectivas de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se realicen actos, hechos u omisiones, que vulneren los derechos e intereses de una colectividad o grupo de usuarios, así como para disponer algunas reglas para la representación.<sup>11</sup> Cabe mencionar que la fracción V bis del artículo 11 sufrió una modificación en reforma de diez de enero de dos mil catorce, pero en esencia, sigue previendo la legitimación de la Condusef para ejercer la acción colectiva.<sup>12</sup>

---

"Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas."

<sup>11</sup> "Artículo 11. La Comisión Nacional está facultada para: ...

N. De E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Adicionada, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"V bis. Ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios.

N. De E. En relación con la entrada en vigor del presente artículo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley."

(Reformado, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 91. Los defensores, durante el tiempo que desempeñen dicho cargo, no podrán dedicarse al libre ejercicio de la profesión, salvo que se trate de actividades docentes.

"En caso de que un asunto represente, en cualquier forma, un conflicto de intereses para el defensor asignado por la Comisión Nacional, aquél deberá excusarse para hacerse cargo del mismo, y solicitar la asignación de otro defensor."

N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente artículo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 30 de agosto de 2011)

"Artículo 92. Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de usuarios, la Comisión Nacional, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho Código."

<sup>12</sup> (Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"V. Bis. Ejercitar la acción colectiva o asumir la representación de la colectividad de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios; ..."



67. De manera que, se reitera, del examen del proceso legislativo por el cual se regularon las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y se reformaron las diversas legislaciones referidas para establecer en ellas la procedencia de dichas acciones cuando se realizaran hechos, actos u omisiones que afectaran los derechos e intereses protegidos por tales leyes, así como para establecer la legitimación para promoverlas a los entes públicos encargados de la protección de los derechos en ellos regulados, se corrobora que **la intención del Congreso de la Unión** al establecer en el artículo 578 de dicho código el enunciado "*y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente*", sí fue vincular las materias de procedencia con los derechos establecidos en esos ordenamientos también reformados.

68. En esa tesitura, cabe sostener como una primera conclusión, que acorde con el proceso legislativo examinado, el supuesto normativo que finalmente quedó establecido en dicha norma, relativo a "**relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados**", sí debe ser entendido en armonía con los derechos que regulan, en su caso, el Código Civil Federal en materia de responsabilidad por actos ilícitos cuando resulte aplicable para regular relaciones de consumo, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y la Ley Federal de Competencia Económica, ésta, cuando se trate de actos en materia de competencia económica que hayan dañado a los consumidores.

69. Sentado lo anterior, es decir, precisada la intención del legislador que se desprende de los documentos legislativos referidos, cabe ahora reflexionar sobre el entendimiento que debemos hacer del artículo 578, en cuanto a **la naturaleza atribuible** a las "**relaciones de consumo**", esto, para continuar con la delimitación de su correcta interpretación.

**70. Aportes de doctrina.** El consumo, en su acepción más general, se refiere al acto de *consumir*, es decir, usar, disfrutar o servirse de alguna cosa material o inmaterial.<sup>13</sup> La doctrina lo refiere como un *fenómeno complejo*, sus-

<sup>13</sup> Diccionario de la Lengua Española (<https://dle.rae.es/>)  
"Consumo



ceptible de ser analizado desde distintas perspectivas. De las referencias consultadas, esta Sala advierte que principalmente se distinguen su enfoque económico, sociológico y jurídico; sin embargo, cada uno de ellos converge y está presente siempre, en todo acto de consumo.<sup>14</sup>

71. El cualquier caso, en su dimensión económica,<sup>15</sup> el consumo está referido a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, no básicas o inclusive los meros deseos o anhelos, suntuosos o no, mediante el empleo de bienes, productos o servicios (materiales o inmateriales, que suelen recibir diversas subclasificaciones –de producción, de capital y de consumo–) de los que las personas nos valemos para colmarlos, por mero ejemplo: alimentos, vestimenta, medicamentos, vivienda, menaje de casa, transporte, atención en salud, servicios educativos, medios de esparcimiento, etcétera.

72. De manera que la realización de toda la actividad de la vida humana en las sociedades modernas, esencial y no esencial, en forma indispensable o no indispensable, puede estar inmersa en *el consumo* de bienes o servicios, determinado en sus particularidades, por la circunstancia personal, por el modelo social y económico imperante, y por la convergencia intercultural de un mundo globalizado; y en su enfoque sociológico, ha llevado a distinguir el acto de consumo consciente, libre, informado y reflexionado, de la conceptualización de una cultura consumista y de la caracterización de la sociedad actual, como una sociedad de consumidores.

73. Sin embargo, en la perspectiva que aquí interesa, se habla de *relación de consumo*, cuando es posible establecer un vínculo con consecuencias jurí-

<sup>1</sup>1. m. Acción y efecto de consumir (ll comestibles u otros bienes).

Consumir

"1. Usar, disfrutar o servirse de cierta cosa, material o inmaterial, en especial algo que se gasta o por lo que se paga dinero. "la sociedad consume cada vez más información."

<sup>14</sup> Son ilustrativas al respecto las reflexiones contenidas en el texto: "*Nuevas dimensiones económicas-sociológicas y jurídicas en el derecho económico de consumo en México*", Cristina Cázarez Sánchez. Tirant Lo Blanch, México, 2021, páginas 24 a 36.

Así como las contenidas en la obra: "*Vida de Consumo*", Zygmunt Bauman. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, páginas 43 a 156.

<sup>15</sup> "*Derechos del Consumidor en la Modernidad*", Xavier Ginebra Serrabou, Luis Arturo Guerrero Medina, Tirant Lo Blanch, México, 2018, páginas 11-12.



dicas, entre una persona (física o moral) que *oferta* bienes o servicios en un determinado mercado de la economía,<sup>16</sup> y una persona que potencialmente puede adquirir o que efectivamente haya adquirido, para sí o su familia, esos bienes o servicios mediante un acto jurídico concreto en dicho mercado; es decir, hay propiamente una relación de consumo, cuando se generan lazos jurídicos entre un proveedor y un consumidor, en torno a la adquisición potencial o actual de bienes o servicios *en un contexto económico de mercado*. Así, con todas las variantes y matices que puedan asociarse a la relación de consumo a partir de enfoques interdisciplinarios, prevalece esa naturaleza y caracterización básica de ser una relación de contenido económico que involucra la actividad comercial.<sup>17</sup>

74. Las referencias doctrinales sobre la protección del consumidor, en su generalidad la justifican bajo la premisa de que "*está basada en un sistema de mercado, en el que el intercambio de bienes y servicios tiene un total sentido económico*".<sup>18</sup>

75. Se parte de la base de que un sistema de mercadeo de bienes y servicios requiere cumplir con ciertas condiciones para que pueda producir bienestar

<sup>16</sup> Diccionario de la Lengua Española (<https://dle.rae.es/>)

"Mercado

"Del lat. *mercātus*.

"1. m. Contratación pública en lugar destinado al efecto y en días señalados. *Aquí hay mercado los martes*.

"2. m. Sitio público destinado permanentemente, o en días señalados, para vender, comprar o permutar bienes o servicios.

"3. m. Concurrencia de gente en un mercado. *El mercado se alborotó*.

"4. m. Conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público.

"5. m. Conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes.

"6. m. Plaza o país de especial importancia o significación en un orden comercial cualquiera.

"7. m. Conjunto de consumidores capaces de comprar un producto o servicio.

"8. m. Estado y evolución de la oferta y la demanda en un sector económico dado."

<sup>17</sup> "*Las relaciones de consumo se establecen normalmente con base en los contratos verbales o escritos que celebran los consumidores con los proveedores: compraventa al contado, a plazos o a crédito, suministro, prestación de servicios, etcétera*". José Ovalle Favela, "Derechos de los Consumidores", Oxford University Press, México, 2008, página 4.

<sup>18</sup> "*Nuevo Derecho de los Consumidores en México*", capítulo "*La Eficacia de la Protección del Derecho del Consumidor en México*", Coordinador: Oscar Negrete Reveles, autora: Rocío Haydee Robles Peiro, Porrúa y Escuela Libre de Derecho. México, 2015, páginas 3-4.



y beneficios individuales y sociales, entre otras, en forma relevante, la posibilidad de realizar un consumo racional y suficientemente informado, la posibilidad de libre elección, y la existencia de libre concurrencia y competencia entre agentes económicos; de manera que el proveedor oferente y el consumidor adquirente se encuentren en un plano de igualdad, sin desventajas, y ambos obtengan de la transacción o intercambio una maximización de su utilidad; sin embargo, se reconoce que en las relaciones de consumo impera una condición de asimetría entre las partes, *que exige la protección legal del consumidor*.<sup>19</sup>

76. De ahí que, el desarrollo del derecho del consumo se construye sobre la premisa de reconocer un derecho fundamental a los consumidores para ser protegidos por la ley, *de los abusos y las asimetrías del mercado*, ante el superior poder del productor de bienes o prestador de servicios para ofertar (principalmente en cuanto a precio y calidad), y el inferior poder del consumidor, que no es capaz, per se, de influir en las reglas del mercado y es quien soporta generalmente las consecuencias negativas de actos de consumo desiguales, según el contexto cultural, social y de economía de mercado en que se desenvuelva.<sup>20</sup>

**77. El entendimiento de la relación de consumo en nuestro sistema jurídico.** Nuestra Constitución Política no define qué debe entenderse por "relaciones de consumo", ni señala quiénes integran esas relaciones. No obstante, su artículo 28 contiene el mandato expreso al legislador ordinario *de proteger a los consumidores y propiciar su organización para el mejor cuidado de sus intereses*.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Son ilustrativos al respecto los textos: "*Derecho de los consumidores y la publicidad*", Issa Luna Pla, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016, páginas 1-6; y el citado en la nota previa.

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

(Reformado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que



78. De ahí que, para dimensionar de un modo más específico la naturaleza e implicaciones de las relaciones de consumo de bienes y servicios, es pertinente e ineludible partir, primordialmente, de lo que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor como normativa reglamentaria del artículo 28 constitucional en lo que concierne a la protección de los consumidores.

79. Esta legislación, en rigor, no proporciona propiamente una definición del contenido y/o naturaleza de la *relación de consumo*; pero en su artículo 1o., alude a ella como la que se establece "*entre proveedores y consumidores*", y enuncia los que se consideran sus principios básicos, a saber:

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"ARTÍCULO 1o. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario."

(Reformado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica **en las relaciones entre proveedores y consumidores.**"

---

tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

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





(Reformado primer párrafo, D.O.F. 5 de noviembre de 2013)

"Son **principios básicos en las relaciones de consumo**:

(Reformada, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

"II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;

"III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

"IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

(Reformada, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;

(Reformada, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

"VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;



(Reformada, D.O.F. 19 de agosto de 2010)

"VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;

(Reformada, D.O.F. 5 de noviembre de 2013)

"IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento;

(Reformada, D.O.F. 5 de noviembre de 2013)

"X. La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas, y

(Adicionada, D.O.F. 5 de noviembre de 2013)

"XI. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores que, sin contravenir las disposiciones de esta ley, sean garantes de los derechos del consumidor.

"Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad."

80. Estas normas referidas bajo la denominación de "principios", en estricto sentido, entrañan auténticos **derechos subjetivos** de los consumidores en *la relación de consumo*, enunciativamente, a saber: i) el derecho a la protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor frente a productos o servicios peligrosos o nocivos; ii) el derecho a la educación y a la divulgación para el racional y adecuado consumo de productos y servicios, que garanticen la liber-



tad de elección y la equidad de las contrataciones; iii) el derecho a recibir la información adecuada, clara, completa y suficiente sobre los bienes y servicios; iv) el derecho a la efectiva prevención y a la reparación de daños, patrimoniales y morales, individuales y colectivos; v) el derecho de acceso a órganos administrativos que garanticen la prevención de daños y garanticen la protección jurídica, económica, administrativa y técnica del consumidor; y, vi) el derecho a la protección de los intereses económicos del consumidor contra publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

81. Y tales derechos ya dan cuenta, de suyo, de que la relación de consumo se desarrolla en una dinámica de mercado económico de bienes y servicios.

82. Por otra parte, la ley a que se alude, en su artículo 2o. define **al consumidor** como la persona física o moral que *adquiere, realiza o disfruta como destinatario final* bienes, productos o servicios; y reconoce también tal carácter a la persona física o moral que adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos de los artículos 99 y 117 de la misma ley, cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de las legislaciones a que remite.<sup>22</sup>

83. Para el caso, es claro que interesa la definición general de **consumidor** señalada en primer término, en la cual, como se observa, tiene cabida no sólo

<sup>22</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entiende por:  
(Reformada, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

"Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta ley."



la persona que *adquiere* un bien o servicio, sino aquella que "realiza" o "disfruta" del mismo en calidad de destinatario final.

84. Esta definición, de primera lectura, pudiere inducir a sostener entonces que para ser considerado consumidor y por tanto, parte de una relación de consumo, no es necesario que la persona de quien se predique ese carácter –consumidor– *haya pagado un precio o contraprestación* por el bien, producto o servicio de que se trate, al proveedor, sino simplemente que haya sido quien lo usó, utilizó, realizó o disfrutó –quien lo consumió– como destinatario final.

85. Sin embargo, ese entendimiento aislado no sería del todo correcto, pues debe precisarse que si bien la ley reputa consumidor y reconoce ese carácter a ese destinatario final del bien, producto o servicio, haciéndolo partícipe de protección legal, aunque no haya sido quien pagó un precio u otorgó una contraprestación al proveedor por el mismo, *ello supone que alguien más lo hizo*, es decir, otra persona *adquirió* el bien o producto o *contrató* el servicio para ser usado, utilizado o disfrutado por terceros (una o más personas), como comúnmente ocurre cuando se adquieren bienes o se contratan servicios para el uso personal o para los miembros de la familia o personas cercanas; de modo que, en tales casos, *la relación de consumo* entre proveedor y consumidor final *no surge gratuitamente*, sino que en su origen ha sido establecida con un *adquiriente o contratante*, que entregó una contraprestación económica en un contexto de mercado, y que es quien permite el consumo del bien o servicio a terceros, a quienes alcanza la protección legal como consumidores finales.

86. Por otra parte, la misma norma –artículo 2o.– considera como "**proveedor**" a la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente *ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede*, el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.<sup>23</sup> Asimismo, dispone que a **las entida-**

<sup>23</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entiende por: ... (Reformada, D.O.F. 19 de agosto de 2010)

"II. Proveedor: la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios; ..."



des de las administraciones públicas federal, estatal y municipal y del Gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México) les será aplicable dicha ley y estarán sujetas a su cumplimiento, cuando tengan el carácter de proveedores o consumidores.<sup>24</sup>

87. Sobre dicha definición, debe observarse que la norma alude al **proveedor**, destacando las conductas más comunes que se asocian a su posición en la relación de consumo y que pueden generar dicha relación con consecuencias jurídicas, a saber: el ofrecimiento de productos o servicios al público, la distribución de productos o servicios entre el público demandante, la venta de los mismos, su arriendo o cualquier otro medio jurídico por el cual se otorgue el uso o disfrute de ellos.

88. Ciertamente que la descripción no refiere expresamente que el proveedor en todas las actividades aludidas, *reciba un precio o contraprestación* por el bien, producto o servicio; sin embargo, debe decirse que ello obedece a que la relación de consumo no se establece únicamente en los casos en que se ha llevado a cabo la adquisición de un bien o la contratación de un servicio y ha tenido lugar el pago del precio o contraprestación por parte del consumidor, sino que dicha relación puede generarse desde los actos previos a la adquisición de un bien o producto específico o a la contratación de un servicio, es decir, desde el momento de la oferta al público, aunque no llegue a concretarse el acto jurídico de consumo en sí mismo, o cuando se trata de promociones u ofrecimientos gratuitos con vistas a una futura relación de compra o contratación; sin embargo, es una premisa implícita en el carácter de proveedor, que la actividad como tal se realiza en una relación de intercambio económico comercial, en un determinado mercado de productos o servicios.

89. Estas connotaciones de *consumidor y proveedor*, como partes en la relación de consumo, es decir, de intercambio económico en el mercado comer-

<sup>24</sup> (Reformado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"Artículo 6o. Estarán obligados al cumplimiento de esta ley los proveedores y los consumidores. Las entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del Gobierno del Distrito Federal, están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores."



cial de bienes y servicios, se corrobora además del resto de las disposiciones generales de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y particularmente de aquellas en que se establecen las obligaciones de los proveedores frente a los derechos de los consumidores; a saber:

"(Reformado, D.O.F. 11 de enero de 2018)

"Artículo 7o. Todo proveedor está obligado a informar y a respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, restricciones, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones aplicables en la comercialización de bienes, productos o servicios, sobre todos aquellos que se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor para la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes, productos o servicios a persona alguna, así como la información de los mismos."

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de enero de 2018)

"Artículo 7o bis. El proveedor deberá informar de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor.

(Reformado, D.O.F. 19 de julio de 2010)

"Dicho monto deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito."

(Reformado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"Artículo 8o. La Procuraduría verificará que se respeten los precios máximos establecidos en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, así como los precios y tarifas que conforme a lo dispuesto por otras disposiciones sean determinados por las autoridades competentes.



"Los proveedores están obligados a respetar el precio máximo y las tarifas establecidas conforme al párrafo anterior."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Artículo 8 bis. La Procuraduría deberá fomentar permanentemente una cultura de consumo responsable e inteligente, entendido como aquel que implica un consumo consciente, informado, crítico, saludable, sustentable, solidario y activo, a fin de que los consumidores estén en la posibilidad de realizar una buena toma de decisiones, suficientemente informada, respecto del consumo de bienes y servicios, los efectos de sus actos de consumo, y los derechos que los asisten.

(Reformado [N. de E. Adicionado], D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Para este propósito, elaborará contenidos y materiales educativos en esta materia a fin de ponerlos a disposición del público por los medios a su alcance, incluyendo su distribución en los establecimientos de los proveedores, previo acuerdo con éstos. También presentará sus contenidos educativos a la autoridad federal competente a fin de que los incorpore a los programas oficiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"La Procuraduría establecerá módulos o sistemas de atención y orientación a los consumidores en función de la afluencia comercial, del número de establecimientos y operaciones mercantiles, de la temporada del año y conforme a sus programas y medios, debiéndose otorgar a aquélla las facilidades necesarias para ello."

(Reformado, D.O.F. 11 de enero de 2018)

"Artículo 9o. Los proveedores de bienes, productos o servicios incurren en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de gestores, vigilantes, guardias o personal auxiliar que les presten sus



servicios, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor."

"Artículo 10. Queda prohibido a cualquier proveedor de bienes o servicios llevar a cabo acciones que atenten contra la libertad o seguridad o integridad personales de los consumidores bajo pretexto de registro o averiguación. En el caso de que alguien sea sorprendido en la comisión flagrante de un delito, los proveedores, sus agentes o empleados se limitarán, bajo su responsabilidad, a poner sin demora al presunto infractor a disposición de la autoridad competente. La infracción de esta disposición se sancionará de acuerdo con lo previsto en esta ley, independientemente de la reparación del daño moral y la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados en caso de no comprobarse el delito imputado."

(Reformado, D.O.F. 11 de enero de 2018)

"Los proveedores no podrán aplicar métodos o prácticas comerciales coercitivas y desleales, ni cláusulas o condiciones abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos o servicios. Asimismo, tampoco podrán prestar servicios adicionales a los originalmente contratados que no hubieren sido solicitados o aceptados expresamente, por escrito o por vía electrónica, por el consumidor, ni podrán aplicar cargos sin previo consentimiento del consumidor o que no se deriven del contrato correspondiente."

(Adicionado, D.O.F. 11 de enero de 2018)

"Artículo 10 bis. Los proveedores no podrán incrementar injustificadamente precios por fenómenos naturales, meteorológicos o contingencias sanitarias."

"Artículo 11. El consumidor que al adquirir un bien haya entregado una cantidad como depósito por su envase o empaque, tendrá derecho a recuperar, en el momento de su devolución, la suma íntegra que haya erogado por ese concepto."

"Artículo 12. Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación fiscal, el proveedor, tiene obligación de entregar al consumidor factura, recibo o comprobante,





en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada."

(Reformado, D.O.F. 15 de diciembre de 2011)

"Artículo 13. La Procuraduría verificará a través de visitas, requerimientos de información o documentación, monitoreos, o por cualquier otro medio el cumplimiento de esta ley. Para efectos de lo dispuesto en este precepto, los proveedores, sus representantes o sus empleados están obligados a permitir al personal acreditado de la Procuraduría el acceso al lugar o lugares objeto de la verificación.

"Las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría, en un término no mayor de quince días, la información o documentación necesaria que les sea requerida para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para sustanciar los procedimientos a que se refiere esta ley. Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez.

"La Procuraduría considerará como información reservada, confidencial o comercial reservada aquella que establezca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

(Adicionado, D.O.F. 11 de enero de 2018)

"Se considerará infracción de los proveedores de bienes, productos o servicios la consistente en obstaculizar o impedir, por sí o por interpósita persona, las visitas de verificación, así como el procedimiento administrativo de ejecución que ordene la Procuraduría."

"Artículo 14. El plazo de prescripción de los derechos y obligaciones establecidos en la presente ley será de un año, salvo otros términos previstos por esta ley.

(Adicionado, D.O.F. 19 de agosto de 2010)

"En caso de afectaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el término de prescripción será de diez años."



"Artículo 15. Cuando el cobro se haga mediante cargo directo a una cuenta de crédito, débito o similar del consumidor, el cargo no podrá efectuarse sino hasta la entrega del bien, o la prestación del servicio, excepto cuando exista consentimiento expreso del consumidor para que éstas se realicen posteriormente."

(Reformado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"Artículo 16. Los proveedores y empresas que utilicen información sobre consumidores con fines mercadotécnicos o publicitarios están obligados a informar gratuitamente a cualquier persona que lo solicite si mantienen información acerca de ella. De existir dicha información, deberán ponerla a su disposición si ella misma o su representante lo solicita, e informar acerca de qué información han compartido con terceros y la identidad de esos terceros, así como las recomendaciones que hayan efectuado. La respuesta a cada solicitud deberá darse dentro de los treinta días siguientes a su presentación. En caso de existir alguna ambigüedad o inexactitud en la información de un consumidor, éste se la deberá hacer notar al proveedor o a la empresa, quien deberá efectuar dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que se le haya hecho la solicitud, las correcciones que fundadamente indique el consumidor, e informar las correcciones a los terceros a quienes les haya entregado dicha información.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por fines mercadotécnicos o publicitarios el ofrecimiento y promoción de bienes, productos o servicios a consumidores."

(Reformado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"Artículo 17. En la publicidad que se envíe a los consumidores se deberá indicar el nombre, domicilio, teléfono y, en su defecto, la dirección electrónica del proveedor; de la empresa que, en su caso, envíe la publicidad a nombre del proveedor, y de la Procuraduría.

"El consumidor podrá exigir directamente a proveedores específicos y a empresas que utilicen información sobre consumidores con fines mercado-



técnicos o publicitarios, no ser molestado en su domicilio, lugar de trabajo, dirección electrónica o por cualquier otro medio, para ofrecerle bienes, productos o servicios, y que no le envíen publicidad. Asimismo, el consumidor podrá exigir en todo momento a proveedores y a empresas que utilicen información sobre consumidores con fines mercadotécnicos o publicitarios, que la información relativa a él mismo no sea cedida o transmitida a terceros, salvo que dicha cesión o transmisión sea determinada por una autoridad judicial."

(Reformado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"Artículo 18. La Procuraduría podrá llevar, en su caso, un registro público de consumidores que no deseen que su información sea utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios. Los consumidores podrán comunicar por escrito o por correo electrónico a la Procuraduría su solicitud de inscripción en dicho registro, el cual será gratuito."

(Adicionado, D.O.F. 4 de febrero de 2004)

"Artículo 18 bis. Queda prohibido a los proveedores y a las empresas que utilicen información sobre consumidores con fines mercadotécnicos o publicitarios y a sus clientes, utilizar la información relativa a los consumidores con fines diferentes a los mercadotécnicos o publicitarios, así como enviar publicidad a los consumidores que expresamente les hubieren manifestado su voluntad de no recibirla o que estén inscritos en el registro a que se refiere el artículo anterior. Los proveedores que sean objeto de publicidad son corresponsables del manejo de la información de consumidores cuando dicha publicidad la envíen a través de terceros."

90. Las disposiciones citadas revelan sin lugar a duda que *la relación de consumo*, como la concibe la legislación reglamentaria del párrafo tercero del artículo 28 constitucional, es una relación de naturaleza económica comercial entre proveedor y consumidor; y en ese sentido, cabe derivar entonces que, cuando el artículo 2o. de la ley en comentario establece que las entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno y del Gobierno de la Ciudad de México, serán sujetos de esta legislación **cuando tengan el carácter de proveedores y consumidores**, en el primer caso, necesariamente se refiere



**a las relaciones comerciales que éstos establecen cuando participan como agentes económicos ofreciendo bienes o servicios al público, en un determinado mercado de la economía, mediando un pago o contraprestación económica por ellos.**

91. Y en este punto, cabe advertir que, si bien es cierto o posible que cuando el proveedor es un ente o dependencia que forma parte de la administración pública del Estado, su finalidad de lucro en la relación de consumo se encuentra *atenuada*, a diferencia del proveedor privado que interviene en un mercado de bienes y servicios para obtener ganancias, en tanto que el primero generalmente participa como agente económico en un mercado para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos básicos o de primera necesidad a la población, de manera que su finalidad primordial no es lucrar per se, sino cumplir con una finalidad de orden público; incluso, es posible que los bienes y servicios que ofrezca al público el ente estatal gocen de algunas subvenciones para aminorar su precio en favor de los consumidores, por ejemplo, algún subsidio; es cierto también que *estas circunstancias especiales no cambian la naturaleza económico comercial de la relación creada, que permite catalogarla como de consumo de bienes o servicios.*

92. Cabe mencionar que la Ley Federal de Protección al Consumidor no cobra aplicación para regir servicios que constituyan una relación o contrato de trabajo, servicios profesionales que no sean de carácter mercantil, *los servicios regulados por las leyes financieras* que presten instituciones y organizaciones supervisadas y vigiladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y de Fianzas, el Sistema de Ahorro para el Retiro, o de cualquier otro órgano de regulación, supervisión o de protección y defensa dependiente de la Secretaría de Hacienda.

93. Sin embargo, cabe señalar que en este último caso de los *servicios financieros*, su exclusión de la referida Ley Federal de Protección al Consumidor, no significa que no se trate de relaciones de consumo, sino simplemente que éstas quedan reguladas por distinta legislación y la vigilancia de la protección a los usuarios está a cargo de entes distintos a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.



94. Es decir, la Ley Federal de Protección al Consumidor, si bien es la normatividad que reglamenta en primer orden el derecho de protección a los consumidores ordenado por el artículo 28, párrafo tercero, *in fine*, constitucional, para la generalidad de las operaciones de consumo, no es la única, pues dicha finalidad de proteger a los consumidores también la comparten, en sus respectivas materias, la Ley Federal de Competencia Económica, la cual contiene disposiciones encaminadas a garantizar derechos de éstos,<sup>25</sup> y la Ley Federal de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y cualquier otra legislación, reglamento o normatividad interna, o convencional, que prevea o de la cual sea posible hacer derivar derechos de los consumidores, como es el caso, por ejemplo, de los ordenamientos que regulan los servicios financieros y de seguros, conforme a los cuales se constituyen relaciones jurídicas que involucren un intercambio económico y generan derechos y obligaciones entre partes, basados en contraprestaciones por los servicios de ese tipo. Legislaciones todas ellas que, en su ámbito, disponen determinadas protecciones a los consumidores y usuarios respectivos.

95. Al respecto, la propia Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 1o. señala que dicha ley no excluye otros derechos derivados de tratados o convenciones internacionales de las que México sea Parte, de la legislación interna ordinaria, de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

96. Así pues, esta Sala advierte que siguiendo las pautas de la legislación que regula la protección a los consumidores, también se constata que la relación de consumo tiene una naturaleza económica en tanto se refiere a *actos de intercambio comercial y de prestación de servicios financieros*, incluida la protección *en materia de competencia económica*, cuando entrañe garantizar los derechos de los consumidores.

**97. Criterios de esta Suprema Corte sobre las relaciones de consumo.** Respecto del mandato contenido en el tercer párrafo del artículo 28 constitucio-

---

<sup>25</sup> Razón por la cual el Congreso de la Unión consideró que las acciones colectivas comprenderían la protección de los derechos de los consumidores en materia de competencia económica, conforme a la Ley Federal de Competencia Económica.



nal, este Alto Tribunal también ha sostenido que entraña **el derecho fundamental de protección al consumidor** en las relaciones de consumo *en las que interactúa en la dinámica del mercado*, en las que aquél se encuentra en una situación de desigualdad (asimétrica) frente a su contraparte.<sup>26</sup>

98. Esta Sala ha dicho que los principios básicos que regulan las relaciones de consumo reguladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor (artículo

<sup>26</sup> Por citar algunos criterios, los siguientes:

Registro digital: 2008636; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia: Constitucional; Tesis: 1a. XCVII/2015 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 16, marzo de 2015, Tomo II; página 1094, Tipo: Aislada. De rubro y texto: "CONSUMIDOR. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN TIENE RANGO CONSTITUCIONAL. Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor, y desde entonces prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual. En ese sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor da contenido al derecho social previsto en el artículo 28 constitucional, ya que en aquélla se atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor las facultades que se consideraron necesarias para que la protección del derecho de los consumidores sea eficaz y se establecieron los mecanismos para realizar dicha protección."

Registro digital: 2022078. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 2a./J. 20/2020 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo I, página 524, Tipo: Jurisprudencia. De título y texto: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER LA POSIBILIDAD DE JUSTIFICAR LA INASISTENCIA A LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN SÓLO AL CONSUMIDOR, PREVIO A IMPONER UNA SANCIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Tras la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que el Constituyente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor, el legislador estableció reglas para su protección y mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentra como individuo aislado frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, por lo que las relaciones de consumo, dada su naturaleza, regulan a sujetos no comparables; por tanto, el artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no transgrede los artículos 1o. y 17 constitucionales, dado que no viola el principio de igualdad procesal al otorgar sólo al consumidor la posibilidad de justificar su inasistencia a la audiencia de conciliación, previamente a la imposición de alguna sanción, pues esto responde a la situación de desventaja descrita, por lo que ante sujetos que no se encuentran en igualdad de circunstancias, es válido que el legislador estableciera una diferencia de trato."



1o., ya citado con antelación), comprenden tanto derechos *del consumidor como de los proveedores*, pues su finalidad es procurar la equidad, certeza y seguridad jurídicas de las relaciones entre ellos.<sup>27</sup>

99. En la resolución del amparo directo **33/2014**,<sup>28</sup> a fin de responder si la relación jurídica entre los allá accionantes y la persona moral demandada en aquel caso, *era o no una relación de consumo* que diera lugar a la procedencia de la acción colectiva, esta Primera Sala (bajo distinta integración), sostuvo que para discernir al respecto, tendría en cuenta algunos antecedentes del derecho a la protección a los consumidores.

100. Así, explicó que la sofisticación de los productos, la creciente influencia de la publicidad en las decisiones de consumo de los individuos, la preponderante toma de decisiones sobre la producción por parte de las empresas, la contratación por adhesión y la traslación de los riesgos económicos al consumidor, sitúa a éste en una situación estructural de desventaja que hace necesaria su protección por la vía legal.<sup>29</sup> Sin dicha protección sería imposible contrarrestar las mencionadas desventajas que prevalecen entre proveedores y consumidores. Además de que es la organización colectiva de estos últimos la que hace eficaz la defensa de sus intereses.

<sup>27</sup> Registro digital: 177527. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia(s): Constitucional y Administrativa. Tesis: 1a./J. 100/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, agosto de 2005, página 121; Tipo: Jurisprudencia. De rubro y texto: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE SU OBJETO Y REGULA LOS PRINCIPIOS BÁSICOS EN LAS RELACIONES DE CONSUMO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El hecho de que el citado precepto legal establezca como uno de los objetos de la Ley Federal de Protección al Consumidor promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, no significa que los derechos que correspondan a los proveedores estén excluidos de dicha legislación y que, por ende, se trate de una norma discriminatoria y violatoria del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello porque del párrafo segundo del propio artículo 1o. de la ley mencionada se advierte que dentro de su objeto se incluye el procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; además, porque conforme a la fracción IX del artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor, deben respetarse los derechos y las obligaciones derivados de las relaciones de consumo, en las que intervienen tanto consumidores como proveedores."

<sup>28</sup> Resuelto el veinticuatro de octubre de dos mil catorce.

<sup>29</sup> Cfr. Weingarten, C.: "*Estructura legal en el ámbito del consumo*", dentro del libro titulado "*Derecho del consumidor*". Buenos Aires: Editorial Universidad, 2007. Páginas 55-90.



101. Se dijo que el consumidor se encuentra frente a una diversidad de bienes tan compleja que excede su posibilidad de conocimiento debido a que carece de la información necesaria sobre dos aspectos: las características del bien o servicio que pretende consumir y las obligaciones que asume al suscribir contratos unilateralmente diseñados. Por ello, los principios que imperan en el sistema de libre mercado tales como la autonomía de la voluntad y la libertad de empresa dejan al consumidor en una posición débil frente a las ventajas y el poder económico que poseen los proveedores al momento de intervenir en el mercado.<sup>30</sup>

102. Ante dichas situaciones, se advirtió que el legislador constitucional, desde el año de mil novecientos ochenta y tres, elevó a rango constitucional el derecho a la protección de los consumidores y a su organización, en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional; y que, de la exposición de motivos de dicha reforma constitucional se advierte que la intención del Constituyente fue adecuar el Texto Constitucional *a la dinámica de las relaciones económicas de finales del siglo XX*, así como vincular el tema económico con el de la democracia y la participación de la sociedad.<sup>31</sup> De ahí, que se desprenda que el objetivo del Constituyente fue contrarrestar las diferencias que se pudieran presentar entre las partes de una relación de consumo, es decir, entre proveedores y consumidores, dándole a estos últimos los medios y la protección legal para propiciar su organización y así procurar el mejor cuidado de sus intereses ante posibles situaciones que pudieran colocarlos en desventaja.

103. Se explicó que con la introducción en el artículo 17 constitucional de las acciones colectivas, se fortaleció el derecho a la protección de los consumidores, pues entre las materias de aplicación de las acciones colectivas se encuentran *las relaciones de consumo, servicios financieros, competencia económica y protección al medio ambiente*. Así, el legislador proporcionó a los consumidores una herramienta jurídica eficaz que les brinda un importante contrapeso frente al poder económico de los grandes consorcios comerciales y de

---

<sup>30</sup> *Ibídem.*

<sup>31</sup> Exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 29 presentada por iniciativa del Ejecutivo el 7 de diciembre de 1982 ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.





esta forma romper con la asimetría que se presenta en la relación jurídica entre proveedor y consumidor. Además de brindar una novedosa acción procesal que garantiza un acceso más efectivo a la justicia a mayor número de personas.

104. Se precisó que para materializar estas reformas constitucionales sobre protección al consumidor se cuenta con la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual tiene por objeto promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídicas en las relaciones entre proveedores y consumidores; y que dicha ley recoge preceptos de la legislación civil y mercantil y los replantea con base en los siguientes principios: la protección de la vida, salud y seguridad del consumidor; la divulgación de información sobre el consumo adecuado; la efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos; la protección jurídica efectiva y accesible de los derechos del consumidor por medio de diversas vías; y la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, los métodos comerciales desleales y las prácticas y cláusulas abusivas.

105. Por ende, esa ley regula las relaciones de consumo en un régimen jurídico singular que contiene disposiciones que constituyen excepciones a las reglas generales establecidas en la legislación civil y mercantil, de tal suerte que deben ser interpretadas de manera restrictiva; y para que aplique este régimen es preciso demostrar que se está ante una relación de consumo; por ello, la Ley Federal de Protección al Consumidor sólo es aplicable a las relaciones jurídicas en las que intervengan tanto un proveedor como un consumidor.

106. Sobre esa base, atendiendo a las definiciones de consumidor y proveedor establecidas en el artículo 2o. de la referida ley, esta Sala consideró que la relación de consumo implicaba los siguientes elementos: i) un bien, producto o servicio; ii) una persona física o moral que sea destinataria final de dicho bien, producto o servicio, y; iii) *un proveedor habitual o periódico del mismo*. Esto, desde luego, entendido en el contexto de mercado al que previamente se hizo referencia.

107. En el amparo directo en revisión **5771/2015**, sobre la misma base del precedente anterior, esta Primera Sala reiteró que el alcance a la protección del consumidor en una relación de consumo, regulada en la ley relativa, incluía



todas las vertientes en las que irradiaba esa legislación, entre ellas, la administrativa en la que se desempeñaba la función de la Procuraduría Federal del Consumidor; así como la civil y mercantil, pues las relaciones de consumo son vínculos especiales que se servían de instrumentos de estas materias de derecho para adoptar una estructura e identidad jurídicas.<sup>32</sup>

108. En el amparo en revisión **434/2018**, esta Sala señaló que las relaciones jurídicas entre productores, prestadores de servicios y consumidores han evolucionado; inicialmente, fue tarea del derecho privado regular el intercambio de bienes y servicios, las contraprestaciones y las situaciones contingentes a esta actividad, desde una perspectiva de igualdad formal pues, en teoría, el productor/prestador de servicios y el consumidor tienen la misma fuerza para pactar y negociar condiciones mutuamente satisfactorias. Sin embargo, la doctrina evidenciaba que en la actualidad la relación entre proveedores y consumidores tiende a ser desigual.<sup>33</sup>

109. Esto, porque en el proceso de compraventa de bienes y servicios actúan dos fuerzas cuyos intereses confluyen, pero no necesariamente buscan

<sup>32</sup> Registro digital: 2018629. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Constitucional y Administrativa. Tesis: 1a. CCCXIII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 306, Tipo: Aislada, de rubro y texto: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL CONSUMIDOR. SU ALCANCE SE PROYECTA A TODAS LAS VERTIENTES JURÍDICAS QUE ENMARCAN LAS RELACIONES DE CONSUMO. En relación con el contenido y alcance del derecho fundamental a la protección de los intereses del consumidor, reconocido por el artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que su objeto es contrarrestar las diferencias asimétricas que puedan presentarse entre las partes de una relación de consumo, y procurar que en las relaciones entre consumidores y proveedores exista equidad, transparencia y seguridad jurídica. Ahora bien, dicho imperativo debe operar como un principio protector aplicable en su óptimo alcance a todas las vertientes jurídicas que enmarcan las relaciones de consumo; es decir, que incluye la vertiente administrativa (en la que es particularmente importante la función que desempeña la Procuraduría Federal del Consumidor); pero además, incluye otras vertientes como son la civil y la mercantil, ya que las relaciones de consumo se sirven de instrumentos normativos e instituciones jurídicas de naturaleza civil y/o mercantil para adoptar una estructura e identidad jurídicas, pero siempre quedan sometidas (en mayor o menor medida) al régimen especial de protección al consumidor que la Constitución establece para ese tipo especial de relación derivada del acto de consumo y del rol de consumidor."

<sup>33</sup> Pazos Castro, Ricardo, *El control de las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores*, Thomson Reuters/Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 55-64.



el mismo fin, sino que existe una tensión innata en las relaciones de consumo, pues las partes en juego buscan maximizar los beneficios al menor costo posible; el productor/proveedor buscará elevar la utilidad obtenida con los bienes o servicios que comercializa y el consumidor tratará de obtener aquellos a un precio más bajo o con una relación valor/precio que favorezca a sus intereses.<sup>34</sup>

110. De manera que la desigualdad entre las partes de la cadena de consumo surge porque la parte que fabrica productos y presta servicios está bien organizada, con planes de venta estructurados y habilidades desarrolladas. En cambio, la parte que consume generalmente realiza esta actividad en la individualidad, asesorado únicamente por lo que la experiencia le dicta (si la posee) y, de no contar con ésta, mediante impulsos instintivos que no necesariamente son racionales.<sup>35</sup>

111. Se dijo que a partir de las premisas anteriores es que se afirma que el proveedor tiene una fuerza sensiblemente mayor para proteger sus intereses y que los intereses del consumidor son soslayados, atendiendo a su poca capacidad para hacerse escuchar desde la individualidad.<sup>36</sup> Esta situación ha llevado, tanto a nivel nacional como internacional,<sup>37</sup> a intervenir en la estructura clásica o elemental del proceso de compra-venta con el objeto de buscar el balance apropiado entre sus partes, y así fue que surgió el movimiento consumerista<sup>38</sup> o el *derecho del consumo*, como *toda aquella regulación que permea*

<sup>34</sup> Willet, Cris, *General Clauses and the Competing Ethics of European Consumer Law in the UK*, en *Cambridge Law Journal*, Julio de 2012, Volumen 71, segunda parte, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, págs. 413-414.

<sup>35</sup> Comité Molony para la protección del consumidor, *Final Report of the Committee on Consumer Protection*, párrafos 43 y 891, citado en Ramsay, Iain, *Consumer Law and Policy*, 2a. ed. Hart Publishing, Oregon, 2007, pág. 4.

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Esta Sala advierte que diversos países como España, Francia, Bélgica, Argentina, Alemania y Estados Unidos tienen desde hace varias décadas regulaciones que protegen a los diversos tipos de consumidores. Además, la Comunidad Europea, por ejemplo, tiene una política de protección al consumidor desde 1979, aplicable a todos los países miembros. En Finlandia la intervención estatal se distingue por la figura del Ombudsman que trataba dentro de una Dirección Nacional de Política del Consumidor.

<sup>38</sup> Labardin Inzunza Adriana, *Del derecho a la protección de los consumidores y a su organización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pág. 817.



*en el consumo y en los sistemas de mercado en aras de proteger al consumidor.*<sup>39</sup>

112. Se precisó que este conjunto normativo –derecho del consumo– se compone por reglas insertas en diversas materias, entre ellas, el derecho de la competencia; propiedad intelectual; telecomunicaciones; salud; energía eléctrica y seguros; y sus medidas no se reducen únicamente al proceso de contratación, sino que son transversales y se observan en distintos momentos del proceso de consumo: *publicidad, información, compra, reclamaciones y servicio al cliente post-venta.*

113. Asimismo, se reiteró que la *protección al consumidor* tiene rango constitucional y que ésta tiene por objeto la eliminación de las asimetrías en el proceso de consumo a través de la intervención estatal. En términos del artículo 28 constitucional, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, han de fomentar la equidad en la distribución de la riqueza a través del fortalecimiento de la protección del consumidor; de ahí que, se dijo, una política de competencia es vital para mejorar la capacidad adquisitiva, ampliar la gama de bienes y servicios y combatir la desigualdad; las empresas que operan en entornos poco competidos afectan a los consumidores que se quedan sin opciones para satisfacer sus necesidades: pagan más por lo mismo o simplemente dejan de consumir el bien o servicio.<sup>40</sup> Haciendo énfasis en la importancia de la protección y organización del consumidor como *un elemento para perfeccionar nuestra democracia*; el marco regulatorio en la materia debe fungir como un *contrapeso real* frente a las industrias, comercios y sus cámaras, o bien, frente al Estado **en su carácter de proveedor** de servicios públicos.<sup>41</sup>

114.- Por último, entre los precedentes que aquí interesa destacar, está el amparo directo en revisión **5105/2019**,<sup>42</sup> en el que esta Primera Sala nuevamente

<sup>39</sup> Ramsay, Iain, *Consumer Law and Policy*, Hart Publishing, Portland, 2007, pág. 1 .

<sup>40</sup> COFECE, *Poder de Mercado y Bienestar Social*, Cuadernos de Promoción de la Competencia, 2018, p.12.

<sup>41</sup> Véase Labardin Inzunza Adriana, *Del derecho a la protección de los consumidores y a su organización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pág. 817.

<sup>42</sup> Resuelto en sesión virtual de trece de enero de dos mil veintiuno.



hizo referencia a la reforma constitucional que introdujo en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional el mandato de protección a los consumidores, y destacó que su propósito, conforme a la exposición de motivos relativa, estuvo en la necesidad de sentar las bases jurídicas *para la vital modernización del comercio interno* y, en el marco de dicha modernización, la protección de los consumidores propiciando su organización, dejando a la ley el desarrollo de los mecanismos que contrarresten las diferencias que se pudieran presentar entre las partes de una relación de consumo.

115. Destacó las Directrices para la Protección al Consumidor emitidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciséis de abril de mil novecientos ochenta y cinco, en la resolución **39/248**, en la que se establecen los derechos de los consumidores ya referidos con antelación (párrafo 80 supra), que luego orientaron al Congreso de la Unión para redactar el artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

116. Y sobre esa base, se definió que el derecho de los consumidores *al acceso a los órganos judiciales como medio o instrumento para dar eficacia y firmeza a sus demás derechos e intereses*, irradia no sólo a los aspectos sustantivos de los derechos, sino también en el proceso, para la defensa de éstos, con una protección reforzada, entre otros aspectos, para salvaguardar los intereses económicos de los consumidores, respecto de los cuales el Estado está llamado a generar políticas públicas y a emitir normas encaminadas a procurar que aquéllos *obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos*, alentando el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender sus reclamaciones por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias, otorgarles **facilidades** para la defensa de sus derechos, que tengan especialmente en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja y les faciliten el acceso a vías de recurso, pero que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego y que, al mismo tiempo, no impongan cargas excesivas o indebidas *a la sociedad y a las empresas*.

117. En esa línea, se definió la distribución de cargas probatorias materia de debate en ese asunto a la luz de la protección a los consumidores en el proceso judicial, estimando viable la aplicación de la teoría de la carga dinámica



de la prueba y su reversión a partir del principio *favor debilis*, en la acción allí ejercida, considerando que en la relación de consumo el consumidor se encuentra en condición de inferioridad derivada, en el caso de vicios ocultos en los bienes que adquiere, del desconocimiento de los aspectos técnicos de los productos que se comercializan.

118. De manera que como se observa de los precedentes narrados, esta Primera Sala ha sido consistente en caracterizar a las relaciones de consumo, en lo que interesa, como relaciones **entre proveedores y consumidores**, que se generan **en el marco de una dinámica de mercado económico**, en la adquisición de bienes y servicios, es decir, relaciones en las que está presente el elemento de intercambio de contraprestaciones entre las partes, potencial o concretamente, en la medida en que éstas abarcan los actos previos a la operación jurídica de consumo, la realización efectiva de ésta, y a los aspectos posteriores a la misma.

119. **De lo expuesto hasta aquí**, se observa entonces que, tanto la intención legislativa del proceso de reforma constitucional que introdujo las acciones colectivas en el artículo 17 constitucional y del proceso legislativo del que derivó la regulación de dichas acciones en el Código Federal de Procedimientos Civiles; los aportes doctrinarios sobre el consumo; la legislación principal en materia de protección a los consumidores; y la doctrina jurídica de esta Sala ya referida, conducen a considerar que cuando el artículo 578 de este último ordenamiento prevé la procedencia de las acciones colectivas respecto de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, *se refiere a relaciones de contenido económico, comerciales o financieras*, realizadas en el marco de los mercados económicos, en las que proveedor y consumidor, realizan el intercambio y generan derechos y obligaciones en un plano de coordinación, y en las que participa el Estado como agente económico en la provisión de bienes y servicios públicos.

120. Ello se refrenda si se toma en cuenta que las acciones colectivas se inscriben en el derecho de daños, con fines reparatorios, considerando la subyacente responsabilidad, y su conocimiento se encomendó por el Congreso de la Unión a los Jueces civiles federales, incorporándolas al Código Federal de Procedimientos Civiles en un procedimiento especial, con una vía atractiva que



permite al Juez civil federal aplicar cualquier ordenamiento o normatividad, sin importar su naturaleza formal y material, desde la Constitución o el derecho convencional, así como de derecho interno inferior, que establezca derechos de los consumidores o usuarios de bienes y servicios.

### 121. La prestación gratuita de servicios educativos por parte del Estado.

122. Conviene señalar, de inicio, que en el caso no está en discusión que la prestación de *servicios públicos* a cargo tanto del Estado exclusivamente, como aquellos cuya prestación está autorizada, permitida o concesionada a los particulares, bajo control, supervisión, vigilancia y rectoría del Estado, por regla general tienen como base o encuentran anclaje, directa o indirectamente, en un derecho humano reconocido en nuestra Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano.

123. En su acepción general, el servicio público es la actividad que caracteriza a la administración pública de un Estado, que agrupa a todas las organizaciones, actividades y funciones, que tienen por objeto prestaciones de bienes o servicios en beneficio de los ciudadanos (su población). De manera que cuando se alude a "servicios públicos" se hace referencia a actividades que realiza el Estado a través de sus órganos, organismos, entidades, dependencias o empresas productivas, o bien, a las actividades que realizan particulares, bajo el control, supervisión, vigilancia y/o rectoría del Estado, para satisfacer necesidades básicas de su población en general o de determinados sectores de la misma, que le permitan vivir con determinada calidad de vida y bienestar, y alcanzar el desarrollo personal conforme a la dignidad humana.

124. En esa medida, dentro de los servicios públicos, pueden estar comprendidas múltiples actividades, por mencionar algunas: el abastecimiento de bienes de primera necesidad como el agua potable, la energía eléctrica, el gas, la gasolina y combustibles en general; y la prestación de servicios como la salud, la educación, el transporte, las telecomunicaciones, la recolección de residuos, la seguridad pública, etcétera.

125. En el caso del **servicio público de educación** o servicio educativo, éste tiene como presupuesto el derecho humano a la educación, es la material-



zación de este derecho considerado un derecho social. Encuentra su fundamento en los artículos 1o., 3o. y 4o. constitucionales; el primero (1o.) en cuanto dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, y vincula a las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, divisibilidad y progresividad; el segundo (3o.), en cuanto dispone que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que el Estado en todos sus distintos órdenes de gobierno impartirá la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, en forma obligatoria y, en lo que aquí interesa, gratuita; y el tercero (4o.), en cuanto reconoce expresamente ese derecho a niñas y niños.

126. Vale decir también que no está en debate que el derecho humano a la educación encuentra un amplio reconocimiento también en el derecho convencional<sup>43</sup> que con algunos matices resalta, por una parte, *su carácter gratuito y obligatorio* a cargo del Estado, y por otra, su condición de ser un elemento indispensable para el pleno desarrollo de la personalidad, conforme a la dignidad humana.

127. Como derecho humano social, la educación ha de satisfacerse por parte del Estado, de acuerdo con los instrumentos interpretativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (y ambientales),<sup>44</sup> entre otras, bajo las exigencias de: obligatoriedad y **gratuidad, por lo menos hasta determinados niveles escolares**, y asegurando su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

<sup>43</sup> En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XII), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) y en conjunto con ésta el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), así como la Convención de los Derechos del Niño (artículo 28).

<sup>44</sup> Las Observaciones Generales 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.





128. Lo anterior da cuenta de que el Estado, tratándose del derecho humano a la educación, tiene una responsabilidad ineludible de **garantizar** que todas las personas y particularmente las menores de edad, *reciban los servicios educativos* en un Estado constitucional de derecho, los cuales han de prestarse bajo el principio de progresividad y no regresividad que caracteriza al derecho relativo. Sin perjuicio de que, para cumplir con ese cometido el Estado integre a los particulares, a través de la autorización para prestarlo, bajo su supervisión y rectoría.

129. En consonancia con ello, la Ley General de Educación, reglamentaria del artículo 3o. constitucional, profundiza en este deber del Estado, y en lo que interesa destacar, en las características de la educación y con ello, del servicio educativo, dispone:

"Capítulo II

"Del ejercicio del derecho a la educación

"Artículo 5. Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte.

"Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

"El Estado ofrecerá a las personas las mismas oportunidades de aprendizaje, así como de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los



requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

"Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana."

"Artículo 6. Todas las personas habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria **y la media superior.**

"Es obligación de las mexicanas y los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir **educación obligatoria**, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

"La educación inicial es un derecho de la niñez; es responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia y garantizarla conforme a lo dispuesto en la presente ley.

"La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado en los términos dispuestos por la fracción X del artículo 3o. constitucional y las leyes en la materia.

"Además de impartir educación en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal."

"Artículo 7. Corresponde al Estado la rectoría de la educación; **la impartida por éste, además de obligatoria, será: ...**

"IV. **Gratuita**, al ser un servicio público garantizado por el Estado, por lo que:

"a) Se prohíbe **el pago de cualquier contraprestación** que impida o condicione la prestación de este servicio en la educación que imparta el Estado;



"b) No se podrá condicionar la inscripción, el acceso a los planteles, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos **al pago de contraprestación alguna**, ni afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los educandos, y

"c) Las donaciones o aportaciones voluntarias destinadas a dicha educación **en ningún caso se entenderán como contraprestación del servicio educativo**. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, definirán los mecanismos para su regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia, además tendrán la facultad de apoyarse en instituciones que se determinen para tal fin, y ...

"La educación impartida por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se sujetará a lo previsto en la fracción VI del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Título Décimo Primero de esta Ley."<sup>45</sup>

130. Así, la *obligatoriedad* de la educación preescolar, primaria, secundaria **y media superior**, da cuenta de que no es optativo para los particulares gobernados –progenitores o quienes ejerzan patria potestad de personas menores de edad–, recurrir a los servicios educativos, por lo que la constitución de relaciones jurídicas para el acceso a este servicio público por parte de los educandos y quienes ejercen su representación legal tiene este componente de vinculatoriedad prescrita constitucional y legalmente.

<sup>45</sup> "Art. 3o. ...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

(Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, y

(Reformado, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley; ..."



131. Por otra parte, *la gratuidad* de la educación (por lo menos hasta esos niveles educativos) que presta directamente el Estado a través de sus instituciones públicas, da cuenta de que dichos servicios no se constituyen sobre la base de un intercambio económico en un contexto de mercado, con base en una contraprestación o pago que pueda condicionar el servicio; incluso, la ley es enfática en que, si en estos servicios a cargo del Estado se llegara a otorgar alguna donación o aportación "voluntaria", de ningún modo será considerada una contraprestación por el servicio.

132. En tales circunstancias, debe considerarse que la relación jurídica que se crea entre el Estado a través de sus instituciones públicas educativas, y los particulares que reciben educación en éstas, bajo la regla de gratuidad absoluta, no es una relación de contenido económico comercial del tipo de las de coordinación en las que el Estado puede participar bajo derecho privado; ni es dable atribuirle el carácter de una *relación de consumo*, aunque se trate de la prestación de un servicio público.

133. Se trata necesariamente de una relación de las denominadas de *supra subordinación*, que surgen entre los órganos del Estado y los gobernados; donde los primeros realizan sus funciones públicas con facultades de imperio, con las que pueden incidir en la esfera jurídica de los segundos, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas o de hecho, a través de normas, actos u omisiones concretos; de manera que la posición de los órganos estatales (instituciones educativas) se ubica en un plano de superioridad frente a la posición que detenta el particular gobernado, se reitera, aunque la actividad administrativa consista en la prestación de un servicio público.

134. Además, como se apuntó, este tipo de relación entraña para el Estado, tratándose de los servicios educativos, la obligación de otorgarlos de conformidad con el imperativo de satisfacer el derecho humano social a la educación bajo el principio de progresividad y no regresividad, empleando hasta el máximo de los recursos disponibles, entre otros tantos imperativos de derecho público e interés social que rigen su actuación, y en todo caso, cumpliendo con las obligaciones indispensables ya asumidas para su prestación; de modo que es una relación jurídica que se aleja de la naturaleza propia de una relación de consumo.



135. Como se ha visto, es cierto que en la prestación de servicios educativos a la población, pueden participar los particulares como impartidores de la misma, bajo las reglas, supervisión y control que ejerza el Estado, y aquí sí, *mediando una contraprestación económica* (un pago) por los servicios, generando un mercado específico, donde se constituye la relación de consumo (proveedor-consumidor).<sup>46</sup>

136. Inclusive, esta Sala no descarta ni prejuzga que puedan existir instituciones públicas de educación superior en cuyos servicios educativos medien contraprestaciones económicas; esto, sobre la base de que ni la Constitución ni la Ley General de Educación establecen propiamente la gratuidad de la educación en ese nivel; por ende, que en tales casos, un examen específico de la circunstancia permita sostener la existencia de una relación de consumo; sin embargo,

<sup>46</sup> Ley General de Educación.

"Artículo 146. Los particulares podrán impartir educación considerada como servicio público en términos de esta ley, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios que otorgue el Estado, en los términos dispuestos por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"Por lo que concierne a la educación inicial, preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado, tratándose de estudios distintos de los antes mencionados podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

"La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan y programas de estudio; por lo que hace a educación básica y media superior, surtirá efectos a partir de su otorgamiento por parte de la autoridad correspondiente. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos. En el tipo de educación superior, se estará a lo dispuesto en la Ley General de Educación Superior.

"La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refieren, al Sistema Educativo Nacional.

**"En ningún caso, con motivo del cobro de colegiaturas o cualquier otra contraprestación, derivada de la educación que se imparta en términos de este artículo, se realizarán acciones que atenten contra la dignidad y los derechos de los educandos, de manera especial de las niñas y niños, incluyendo la retención de documentos personales y académicos.**

"La adquisición de uniformes y materiales educativos, así como de actividades extraescolares, no podrá condicionar la prestación del servicio público referido en esta ley."

"Artículo 170. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: ...

"XXIV. Omitir dar a conocer por escrito a las personas usuarias de los servicios educativos, previamente a la inscripción para cada ciclo escolar, **el costo total de la colegiatura o cualquier otra contraprestación; ...**"



en el caso de la acción colectiva aquí intentada, se parte de la base y es premisa fáctica no discutida, que el reclamo planteado está referido a un plantel escolar a cargo del Estado, con plena gratuidad del servicio educativo.

137. Y cabe mencionar también que, desde luego, el Estado, a través de determinados órganos, organismos, instituciones, entidades, y particularmente sus empresas productivas, en diversas áreas presta servicios públicos y asume el carácter de un auténtico proveedor o prestador de tales servicios, en tanto comercializa bienes o servicios públicos, es decir, actúa como un agente económico y participa en las dinámicas de los respectivos mercados, al margen de que, como se indicó en el párrafo 91 *supra*, no tenga propiamente una finalidad de lucro o ésta se encuentre atenuada, sino que actúe preponderantemente con el propósito de garantizar a la población el acceso a bienes y servicios públicos básicos, de primer orden, ya sea porque éstos corresponden a áreas económicas exclusivas en las que no tiene participación el sector social o privado, o bien, porque aunque correspondan a áreas abiertas a la libre concurrencia y competencia de agentes económicos sociales o privados, donde la prestación de los servicios públicos se autoriza mediante permisos, concesiones o cualquier otra figura jurídica semejante, el Estado conoce que la demanda del servicio no se garantiza con la participación de dichos agentes o se torna imprescindible asegurar un acceso más asequible a dichos servicios públicos a sectores menos favorecidos o más vulnerables de la sociedad; supuesto en que se estará en una relación de consumo.

138. Sin embargo, en el caso del servicio educativo materia de la litis, se concluye que no se actualiza ese tipo de relación.

139. Precisado lo anterior, se llega a la conclusión de que no asiste razón a la colectividad actora cuando sostiene que el servicio público de educación que presta el Estado a través de centros escolares en forma gratuita, en cumplimiento a la obligación que le impone el artículo 3o. constitucional constituye una relación de consumo contemplada en la hipótesis del precepto 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles que se examina, para la procedencia de la acción colectiva.

140. Es importante señalar que no se pasa por alto que de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las normas jurídicas han de ser interpretadas



bajo el principio **pro persona**, favoreciendo a la persona la protección más amplia; sin embargo, este principio hermenéutico constitucional no da pauta para atribuir a una norma general, desde la función del intérprete y aplicador, un contenido y alcance que no tiene.

141. De igual modo, no se pierde de vista el imperativo establecido en el artículo 583 del Código Federal de Procedimientos Civiles que vincula a interpretar las normas teniendo en cuenta la naturaleza y el espíritu de las acciones colectivas, y conforme a los principios y objetivos que las rigen, entre ellos, el de favorecimiento de la acción (*pro actione*), sin aplicar formalismos no previstos y criterios rigoristas, dudosos u opinables, que impidan un efectivo acceso a la justicia colectiva a través de tales acciones, lo cual implica apartarse de las interpretaciones tradicionales que se utilizan para los procedimientos individuales, y propiciar que las acciones colectivas sean procedimientos ágiles, sencillos y flexibles, siendo proclives los juzgadores a darles trámite, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos; sin embargo, se reitera, este **mandato de interpretación favorable** al principio *pro colectividad*, no puede conducir a otorgar a una norma reguladora de las acciones colectivas un contenido y alcance que no es dable atribuirle.

142. Vale recordar que esta Sala ha señalado en diversos precedentes en materia de acciones colectivas, que los objetivos de las acciones colectivas son: a) proporcionar economía procesal; b) garantizar el acceso a la justicia y brindar seguridad jurídica, y c) generar en la sociedad un efecto disuasivo ante abusos.

a. **Proporcionar economía procesal.** Las acciones colectivas proporcionan eficiencia al sistema jurídico y permiten que diversas acciones individuales destinadas a hacer exigibles los mismos tipos de derechos en una controversia, sean sustituidas por una acción única. De igual forma, este tipo de acciones promueven el ahorro de tiempo y recursos materiales en general, no sólo para la colectividad afectada y su contraparte, sino también para las instituciones encargadas de la impartición de justicia.

b. **Garantizar el acceso a la justicia y brindar seguridad jurídica.** Las acciones colectivas son una vía para el acceso efectivo a la justicia a pretensiones que, individualmente, apenas podrían ser tuteladas por los órganos jurisdiccionales. Las



acciones colectivas por un lado garantizan un acceso más efectivo a la justicia respecto de reclamos de bajo valor económico, cuya cuantía hace incosteable su litigio individual y, por otro, *permiten a los particulares enfrentar de mejor forma el desproporcionado poder económico de los grandes consorcios comerciales*. La acción colectiva sitúa a ambas partes del litigio en una posición de igualdad. Asimismo, proporcionan protección a los intereses de personas que no tienen los medios necesarios para hacer valer sus derechos en juicio, sea por falta de conocimiento, iniciativa, independencia u organización.

El ejercicio de acciones colectivas brinda seguridad jurídica a la colectividad, ya que estos mecanismos jurídicos determinan los derechos de un grupo de individuos de manera uniforme. La sentencia que concluye los procedimientos colectivos brinda estatus al grupo frente a un hecho, situación que no hubiera podido suceder si el litigio lo hubiera llevado un solo individuo o cada uno de los miembros del grupo por separado.

c. **Generar en la sociedad un efecto disuasivo ante abusos.** Las sentencias favorables a los grupos de afectados, que pongan fin al procedimiento colectivo, *desincentivan prácticas masivas ilícitas de agentes económicos*, ya que si éstas son combatidas colectivamente, el monto de dicha reclamación puede ser mayor al beneficio obtenido ilícitamente.

143. Objetivos que corroboran que las acciones colectivas son un mecanismo de protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, para la reparación de daños generados en relaciones de consumo en el mercado de bienes y servicios; por ende, que conforme a lo explicado, en tal supuesto no se ubica, per se, cualquier servicio público que brinde el Estado, si no se realiza en un contexto de mercado en el que éste actúe como agente económico; máxime que en una acepción general, la función del Estado se traduce, en sí misma, en un servicio público.

144. En tal tesitura, tampoco sería dable sostener que, bajo una **interpretación conforme**, a la luz del derecho de acceso a la justicia, deba darse cabida al entendimiento del precepto que propone la recurrente.

### **Estudio de constitucionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**





145. Establecido que no es acorde con su contenido y alcance sostener que dicha norma admita la interpretación defendida por la colectividad, enseguida se analiza el argumento de inconstitucionalidad.

146. En esencia, se recuerda que la parte recurrente afirma que el precepto, al limitar la materia de procedencia de las acciones colectivas a relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, es decir, relaciones de contenido comercial o financiero, resulta contraria a los derechos fundamentales de acceso a la justicia, a un recurso efectivo, y de igualdad y no discriminación, al privar injustificadamente de esa vía a colectividades que resientan afectaciones por el incumplimiento de entes del Estado a sus obligaciones, ante la deficiente prestación de servicios públicos que no revisten tal carácter.

147. **La norma frente al derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.** Esta Suprema Corte ha establecido en su jurisprudencia, que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la tutela judicial, la cual ha sido concebida 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 defenderse de ella, con el fin de que a través del proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión."<sup>47</sup>

148. Así, el derecho a la tutela judicial se ha configurado esencialmente en tres etapas: i) una previa al juicio, a la que corresponde *el derecho de acceso a la jurisdicción*, que tiene su base en el derecho de acción como una especie del derecho de petición en sede jurisdiccional; ii) una judicial, del inicio del procedimiento hasta la última actuación del juicio, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, iii) una posterior al juicio, que se identifica con la efectividad de las sentencias (su ejecución).<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007. Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, con número de registro digital: 172759, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."

<sup>48</sup> Época: Décima Época. Registro digital: 2015591. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo



149. El derecho de acceso a la jurisdicción, se ha dicho que está referido al deber del Estado de impartir justicia a través de instituciones y procedimientos previstos para tal efecto, por tanto, es compatible con ese derecho que el legislador establezca condiciones para el acceso a los tribunales *y regule distintas vías y procedimientos* en los que se prevean distintos requisitos de procedencia que deban cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, *entre ellos*, enunciativamente: la admisibilidad de un escrito, la legitimación activa y pasiva de las partes, las condiciones de la representación, la oportunidad de la presentación de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente, la competencia del órgano, la exhibición de documentos, y la vía procesal, es decir, todos aquellos elementos mínimos necesarios para la procedencia de una acción, a fin de hacer posible la realización de la jurisdicción, y que el juzgador esté en aptitud de conocer el fondo de la cuestión planteada y resolverla en su sentencia.<sup>49</sup>

150. Lo relevante del acceso a la jurisdicción, no es que los requisitos para la procedencia de una acción varíen respecto de otra en el diseño legislativo de los procedimientos jurisdiccionales, sino que, los que el legislador establezca no resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o discriminatorios, en relación con la propia acción cuya tramitación se regula;<sup>50</sup> que no se impongan obstáculos o impedimentos injustificados, innecesarios o excesivos, que supediten la impartición de justicia.

151. En cuanto al derecho *a un recurso efectivo*, este se encuentra necesariamente ligado al derecho de acceso a la justicia; su fundamento expreso está en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el precepto 8.1. de la misma, así como en el artículo 17 de nuestra Constitución Federal, que disponen:

---

I; Materia: Constitucional; Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), página: 151. De rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."

<sup>49</sup> Registro digital: 2015595; Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Constitucional; Tesis: 1a./J. 90/2017 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 213, Tipo: Jurisprudencia, del siguiente contenido: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN."

<sup>50</sup> Ídem.



## "Artículo 8. Garantías Judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

## "Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

### "2. Los Estados partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

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

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."



152. Así, cabe reiterar que el acceso a la justicia supone la existencia en el sistema jurídico de los procedimientos necesarios para la justiciabilidad de los conflictos en cualquier materia del derecho y hacer posible la reivindicación de los derechos conculcados, sin trabas injustificadas; y el *recurso efectivo*, implica la obligación del Estado, a través de la función del legislador, de establecer en el ordenamiento jurídico interno el mecanismo, procedimiento o medio de defensa para poder plantear reclamos contra actos que vulneren derechos fundamentales, en el entendido de que no basta con que esas vías existan formalmente, sino que deben ser adecuadas y eficaces para la solución del conflicto de que se trate y la reivindicación de los derechos vulnerados.

153. Esta Sala ha advertido también que, el derecho al recurso efectivo no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba dar entrada a un reclamo y resolverlo de fondo, pues no es dable soslayar los requisitos de procedencia, pues las formalidades procesales son presupuesto para el dictado de la sentencia de fondo.<sup>51</sup>

154. Con ese parámetro de control constitucional y convencional, esta Sala considera que el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles no puede tildarse contrario al derecho de acceso a la justicia y al recurso efectivo, pues el solo hecho de que el legislador circunscriba un determinado procedimiento jurisdiccional a determinadas controversias, con exclusión de otras, es insuficiente para arribar a esa conclusión, la que en todo caso se actualizaría si en el sistema jurídico no se previera una vía en la que fuere posible dilucidar el conflicto planteado,

<sup>51</sup> Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 487, con número de registro digital: 2005717; Tipo: Jurisprudencia. De rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA." Registro digital: 2005917. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Constitucional y Común; Tesis: 1a./J. 22/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 325, con número de registro digital: 2005917; Tipo: Jurisprudencia, del siguiente rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."



en forma adecuada y eficaz, es decir, con la posibilidad de resolver sobre las pretensiones del justiciable.

155. Como se ha visto, es viable y válido que el legislador diseñe procedimientos y establezca determinadas condiciones o requisitos para desahogarlos, entre ellas, circunscribir la procedencia de una vía procesal y acción específica a cierto tipo de controversias que reúnan determinadas características de hecho y de derecho, con exclusión tácita o explícita de otras, ya que ello, por sí mismo, no implica una contravención al mandato de acceso a la impartición de justicia o al recurso efectivo, por el contrario, ha de admitirse como premisa natural que, si el legislador se ocupa de establecer vías procesales de mayor especificidad para ciertos supuestos fáctico jurídicos, con sus propias reglas de procedencia, es con el propósito de hacer más especializada, adecuada y eficaz la impartición de justicia, en tanto se procura definir con mayor claridad los contornos de una acción, para su mejor resolución.

156. Y en tal sentido, se insiste en que, lo relevante para la validez constitucional de una norma que establece la materia de procedencia de una acción determinada, es que encuentre una justificación razonable en la lógica de la administración de justicia, y no se erija como un obstáculo o impedimento innecesario, excesivo, desproporcionado o discriminatorio en el acceso a los tribunales.

157. En el caso, el hecho de que las acciones colectivas hayan quedado circunscritas a controversias en las que se alegue afectación a intereses o derechos colectivos en *relaciones de consumo* de bienes o servicios públicos o privados, según se ha explicado, encuentra justificación en las motivaciones del legislador relativas a generar un procedimiento en el que se reparen daños o afectaciones a derechos económicos de una colectividad, *que por su monto*, no sería viable y redituable ventilar en un proceso individual; esto, ponderando las desigualdades o asimetrías presentes en las relaciones que se entablan en el mercado, entre proveedores y consumidores, ante el poderío económico, informativo y de decisión de los agentes económicos, frente a la posición en que se encuentra el consumidor.

158. Por ende, el hecho de que no se dé cabida al examen jurisdiccional en la vía de acción colectiva de cualquier reclamo que involucre la prestación



de un servicio público por parte del Estado y que no constituya una relación de consumo, no evidencia la inconstitucionalidad de la norma, porque lo relevante es que, para esta clase de reclamo, el sistema jurídico interno prevea alguna vía procesal que permita dilucidarlo y que ésta sea adecuada y eficaz para resolver la pretensión.

159. En cuanto a esto último, resulta entonces acertado hacer notar que en nuestro derecho, la actuación de las autoridades públicas del Estado encuentra diversas vías para su revisión jurisdiccional.

160. En el caso de incumplimiento de obligaciones derivadas de la prestación de servicios educativos en las instituciones educativas del Estado, entre ellas, las deficiencias o irregularidades en la prestación del servicio por la omisión de proveer a la infraestructura y materiales necesarios para la impartición de la enseñanza, en caso de que se estime que ha causado daños a los particulares beneficiarios del servicio, dependiendo de las circunstancias del caso, podría ser ventilada en la vía de responsabilidad patrimonial del Estado, bajo la hipótesis de actividad administrativa irregular.<sup>52</sup>

161. Pero sin duda, la vía de acción jurisdiccional claramente procedente cuando la pretensión es lograr que el Estado cumpla con la provisión de la infraestructura y materiales necesarios para equipar un centro escolar y hacer cesar la vulneración al derecho de acceso a la educación como sucede en el caso (donde no se reclaman daños específicos individuales por cada miembro de la colectividad, sino que las autoridades proporcionen al centro educativo dichos elementos materiales en cumplimiento de sus obligaciones),<sup>53</sup> sería *e/*

<sup>52</sup> En el entendido de que la caracterización del concepto actividad administrativa irregular no es definido en forma cerrada por la ley, sino que debe ser dimensionado en cada caso, y respecto del cual, el Pleno del Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 4/2004 consideró que está referido a los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración; y que esta Sala, por lo menos en los amparos directos en revisión 1044/2011 y 10/2012, ya estimó que puede comprender la deficiente prestación de un servicio público.

<sup>53</sup> La pretensión específica en materia de reparación se hizo consistir en: "... *que realicen las acciones necesarias para que se otorguen los elementos materiales y de infraestructura necesarios para que se*



*juicio de amparo indirecto*, pues éste, es un medio de defensa extraordinario contra normas generales, actos u **omisiones** de autoridad que vulneren derechos humanos.

162. En tal sentido, la acción de amparo constituye para el caso el recurso judicial efectivo, adecuado y eficaz para ventilar la pretensión de los justiciables; el cual, además, está expresamente previsto para ser promovido por una colectividad, en defensa de intereses jurídicos o legítimos, y en él válidamente, de cumplirse con los presupuestos procesales y de la acción concretos del caso, de resultar procedente, podría emitirse una sentencia de fondo que dirima la pretensión y que restituya a la colectividad aquí recurrente en el goce del derecho vulnerado, inclusive, dada la materialidad de la pretensión, con ineludibles efectos generales para todo beneficiario del servicio educativo que presta el telebachillerato objeto de la controversia.<sup>54</sup>

---

*brinde el servicio de educación pública a los estudiantes del telebachillerato Las Lajitas, en términos de lo dispuesto por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Educación."*

<sup>54</sup> "Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u **omisiones** de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un **interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

**"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses**, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades. ..."

"Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o **implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.**



163. De manera que no es dable concluir que la limitación de la procedencia de las acciones colectivas a determinadas controversias en materia de prestación de servicios públicos que no constituyan propiamente una relación de consumo, vulnere los derechos fundamentales referidos, si el sistema dispone otras vías para desahogar la pretensión, igualmente adecuadas y eficaces; sin que sea de acogerse al respecto, la afirmación de la colectividad de que la vía de acción colectiva regulada en el Código Federal de Procedimientos Civiles les resulta más benéfica, por el hecho de que en ella se prevea la adhesión de más miembros de la colectividad.

164. Ello, pues al margen de que pueda ser así y la posibilidad de adhesión represente una determinada ventaja procesal en esa vía, tal circunstancia no sería razón suficiente para sostener la inconstitucionalidad de la norma controvertida, pues no se advierte prohibición expresa para que en las diversas vías referidas, pero sobre todo en el juicio de amparo indirecto, tenga cabida la acumulación expresa de juicios que inicien otros promoventes con el mismo propósito, sin dejar de mencionar que, tratándose de remediar la deficiente prestación de un servicio público en general a una colectividad, necesariamente participarían de los efectos materiales de una concesión de amparo, incluso los miembros de la colectividad afectada que no hayan participado en la promoción de la acción.

**165. La norma frente al derecho de igualdad y no discriminación.** La colectividad recurrente aduce, en concreto, que contemplar la procedencia de acciones colectivas, sólo para relaciones de consumo comerciales o financieras resulta *discriminatorio* de colectividades que reciben servicios públicos gratuitos por parte del Estado, sin que ello tenga una justificación.

166. Al respecto, ha de decirse que esta Sala ha reconocido que la vulneración al derecho de igualdad y no discriminación en la ley –igualdad sustanti-

---

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho. ..."





va–, en relación con el contenido material de las normas, puede darse cuando se establecen tratos diferenciados injustificados, entre los cuales, comúnmente se han identificado los que se manifiestan a través de *la exclusión tácita de un beneficio*, que ocurre cuando el legislador crea un régimen jurídico en el que implícitamente y en forma injustificada, excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado por la norma; y los que se manifiestan mediante *la diferenciación expresa*, la cual tiene lugar cuando el legislador establece, sin justificación, dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.

167. En el entendido de que debe distinguirse entre una distinción normativa y la discriminación, ya que la primera constituye una *diferencia razonable y objetiva*, mientras que la segunda atañe a una diferenciación *arbitraria* que redundará en detrimento de los derechos humanos, es decir, sólo es discriminatoria la diferenciación que *excluye del goce de un derecho humano* a algún grupo que presenta similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías sospechosas que recoge el artículo 1o. constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>55</sup>

168. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, por mencionar algunos, los criterios de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.",<sup>56</sup> "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.",<sup>57</sup> "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JU-

<sup>55</sup> Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página: 112, con número de registro digital: 2012594, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

<sup>56</sup> Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, con número de registro digital: 180345.

<sup>57</sup> 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, con número de registro digital: 174247.



RÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."<sup>58</sup> e "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."<sup>59</sup>

169. En el caso, esta Primera Sala considera que la norma en examen *no es discriminatoria*.

170. En principio, porque su propósito no es propiamente hacer una distinción entre grupos de personas con base en alguna categoría sospechosa inherente a una condición que le sea propia conforme a su dignidad humana; sino que su distinción está basada en un criterio objetivo de funcionalidad para la disposición de una vía procesal, *en razón de la materia de la controversia*; por lo que, en estricto sentido, no privilegia a un grupo de personas sobre otro, sino que dispone un procedimiento procesal para un cierto tipo de conflicto fáctico jurídico, que tácitamente excluye a otros.

171. En ese sentido, ha de observarse también que la previsión de la vía de acciones colectivas sólo para reclamos de daños en el contexto de *relaciones de consumo* de bienes o servicios, públicos o privados, admite una justificación objetiva y razonable, pues no implica una distinción entre supuestos de hecho o jurídicos, que presenten iguales o similares características o condiciones jurídicamente relevantes, que ameriten el mismo tratamiento tratándose de la disposición de vías procesales para su justiciabilidad, toda vez que, las particularidades destacadas de las relaciones de consumo generadas en un contexto de mercado, que generan asimetrías e indefensión a los consumidores, son distintas a la posición de todo gobernado frente al cumplimiento de deberes estatales en la prestación de servicios públicos a su cargo, en satisfacción de derechos humanos sociales constitucional y convencionalmente reconocidos, por lo que no es exigible al legislador el mismo tratamiento jurídico.

<sup>58</sup> Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, con número de registro digital: 2015679.

<sup>59</sup> Tesis: 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 980, con número de registro digital: 2010500.



172. Pero sobre todo, porque como se explicó, el diseño y disposición en la ley de una vía procesal para el conocimiento jurisdiccional de determinadas controversias, no implica, por sí mismo, que se esté excluyendo del goce del derecho humano de acceso a la jurisdicción y a un recurso efectivo, a los titulares de derechos en controversias de una índole distinta, condición indispensable para sostener que exista un trato discriminatorio.

173. Ello, puesto que, ya ha sido evidenciado que el legislador tiene libertad de configuración para establecer en la ley los procedimientos para desahogar acciones y sus requisitos de procedencia, con la única condición de que el acceso a ellos no se sujete a requisitos impeditivos u obstaculizadores, por irracionales, desproporcionados o discriminatorios; y cuando una determinada vía limita sus supuestos de procedencia, lo relevante es que en el sistema jurídico existan los medios jurídicos para ventilar alguna pretensión no comprendida en la cuestionada, lo que en la especie sí sucede.

174. De ahí que no es dable arribar a la inconstitucionalidad del artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, porque respecto de la existencia de vías procesales, no estamos ante circunstancias que permitan exigir un mismo tratamiento legal a las controversias confrontadas.

175. Por último, se estima pertinente señalar que no se desatiende el hecho de que pueden existir en derecho comparado, legislaciones de otros países que regulen en forma diversa sus procedimientos colectivos ordinarios, y que inclusive los contemplen para ventilar reclamos contra instituciones del Estado *en muy diversas materias*.

176. Por ejemplo, como lo advirtió la propia exposición de motivos de la reforma constitucional mexicana en materia de acciones colectivas, en Colombia, el artículo 88 de su Constitución Política, prevé dos clases de acciones de corte colectivo: *las acciones populares y las acciones de grupo*.

177. Y la Ley 472 de 1998 que reglamenta ese precepto de su Constitución, entre los derechos e intereses colectivos que pueden dar lugar a esas acciones,



prevé la defensa: de la moralidad administrativa; del espacio público; de los bienes públicos; del patrimonio público y cultural; de la seguridad y salubridad públicas; del acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; *el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna*; además de diversas hipótesis referidas al medio ambiente y a los derechos e intereses de los consumidores, entre otros supuestos (artículo 4).

178. Dicha legislación colombiana reserva *las acciones populares* para proteger derechos e intereses colectivos, con propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (artículo 2). Y dispone que estas *acciones populares*, pueden instarse tanto contra particulares (persona natural o jurídica) como contra *autoridades públicas* (artículo 14); sin embargo, en este último caso, es decir, cuando la acción popular se ejerce contra *autoridades públicas* por actos, acciones u omisiones en su función administrativa, corresponderá conocer de dicha acción popular a la jurisdicción *contenciosa administrativa*, conforme a las disposiciones en esa materia; y en los demás casos, la jurisdicción será la civil (artículo 15).

179. Este, entre otros ejemplos de acciones de corte colectivo, que se reconoce admiten su procedencia contra el desempeño administrativo del gobierno, como es el caso de las denominadas "*class actions*" reguladas o cuyo fundamento se encuentra en las reglas 23 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Civil; y de la acción colectiva brasileña de acción popular regulada en el artículo 5, fracción LXXII, de su Constitución, respecto de actos que perjudiquen el patrimonio público o el de una entidad en la que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente, y para el patrimonio histórico y cultural.

180. Sin embargo, como se señaló en el estudio aquí realizado, por una parte, la intención del legislador mexicano fue introducir un diseño propio de acciones colectivas que fuera compatible con la realidad y el ordenamiento jurídico interno; y por otra parte, como se demostró, en nuestro caso sí están previstas vías adecuadas y eficaces para reclamar al Estado, en lo que interesa, la deficiente prestación de servicios públicos que perjudiquen a los gobernados y vulneren derechos humanos, cuando se realicen en relaciones distintas a las de consumo.



## VI. DECISIÓN

181. En las circunstancias relatadas y por las consideraciones expuestas, al haber resultado infundados los agravios planteados por la colectividad recurrente, en la materia de la revisión, se impone confirmar la sentencia de amparo recurrida.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia de amparo recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **Carolina Reyes Valenzuela** (1), **Alejandrina Valenzuela Ayala** (2), **Eleazar Reyes Sánchez** (3), **Laura Leticia Zaconi García** (4), **Alejandrina Corrales Campos** (5), **Lorenza Duarte Álvarez** (6), **Alma Katina Zaconi García** (7), **Martha López Elenes** (8), **María del Rosario Valdez López** (9), **Martina Álvarez Valenzuela** (10), **Paulina Verdugo Rosas** (11), **Rocío Guadalupe Ruiz Muro** (12), **Mayra Elizabeth Verdugo Camacho** (13), **Claudia Isela Reyes Sánchez** (14), **Graciela del Rosario Reyes Sánchez** (15), **Luis Enrique Verduzco Zaconi** (16), **Argelia Verduzco Zavala** (17), **Manuel Antonio Sánchez Valenzuela** (18), **Miguel Ángel Sandoval Armenta** (19), **Rosario Marina Castro Soto** (20), **Matías Carlón Valdez** (21), **Martina Sánchez Reyes** (22), **Sarita Irene Bernal Sánchez** (23), **Alberto Bernal Castro** (24), **Cristian Alberto Bernal Vargas** (25), **Eleazar Reyes Verdugo** (26), **María del Rosario Valdez Escalante** (27), **Alma Denize Verduzco Valdez** (28), **Iván Alberto Martínez Armenta** (29), **Francisco Abraham Verduzco Zavala** (30), **Silvia Ariel Mendoza Álvarez** (31), **Alejandra Gaxiola Corrales** (32), **Rosario Gaxiola Salomón** (33) y **Nidia Camacho Sánchez** (34), contra el acto reclamado al Segundo Tribunal Unitario del Decimosegundo Circuito, con sede en Mazatlán, Sinaloa, consistente en la resolución de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, dictada en el toca de apelación **2/2021**, por las razones expuestas en el apartado V de esta ejecutoria.

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



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la 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.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 20/2020 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 37/2014 (10a.), 1a./J. 22/2014 (10a.) y 1a./J. 10/2014 (10a.), y aisladas 1a. CCCXIII/2018 (10a.), 1a. CCCLXIX/2015 (10a.) y 1a. XCVII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de septiembre de 2020 a las 10:13 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **ACCIONES COLECTIVAS. EL ARTÍCULO 578 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, AL PREVER SU PROCEDENCIA ÚNICAMENTE EN MATERIA DE RELACIONES DE CONSUMO DE BIENES O SERVICIOS, PÚBLICOS O PRIVADOS, Y MEDIO AMBIENTE, NO ES INCONSTITUCIONAL.**

Hechos: Una colectividad de al menos treinta personas, representadas por quien eligieron como su representante común, promovió acción colectiva en sentido estricto, con la finalidad de reclamar del titular de la Secretaría de Educación Pública Federal y del titular de la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Estado de Sinaloa, el daño causado por el deficiente servicio público de educación, ante la falta de suministro de materiales



necesarios para que se lleven a cabo adecuadamente las clases en un teledbachillerato. El Juez de Distrito que radicó la demanda la desechó de plano como notoriamente improcedente, por estimar que la pretensión se refería al reclamo del servicio público de educación obligatoria y gratuita en términos del artículo 3o. constitucional y que no se trataba de una relación de consumo, por lo que no se ubicaba en ese supuesto del precepto 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para dar curso a la acción colectiva. En apelación se confirmó dicha decisión en los mismos términos. En el juicio de amparo directo promovido por la colectividad, el Tribunal Colegiado de Circuito negó el amparo, considerando que esa norma se refiere a relaciones de consumo de naturaleza comercial o financiera, y el servicio educativo que reclamaba la colectividad no era de ese tipo; asimismo, se estimó que el aludido precepto no era inconstitucional por el hecho de prever las acciones colectivas únicamente respecto de relaciones de consumo y medio ambiente. En el amparo directo en revisión subsiste la impugnación del precepto.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece la procedencia de las acciones colectivas únicamente en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, y medio ambiente, no es inconstitucional.

**Justificación:** El artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé la procedencia de las acciones colectivas en forma exclusiva para las materias de: i) relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados; y ii) medio ambiente. La limitación de la procedencia a dichas materias es palmaria con el empleo por parte del legislador federal de la frase: "y sólo podrán promoverse". La materia concerniente a "relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados" puede desdoblarse en i) relaciones de consumo de bienes; y ii) relaciones de consumo de servicios; y en este último caso, es dable distinguir entre las relaciones de consumo de servicios privados y las relaciones de consumo de servicios públicos. Ahora bien, el hecho de que el Congreso de la Unión haya establecido únicamente dichas materias para la procedencia de las acciones



colectivas, no evidencia que la norma referida sea contraria al derecho humano de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y al derecho a un recurso efectivo reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo el argumento de que se priva de esa vía a las colectividades que resientan afectaciones por el incumplimiento de entes del Estado a sus obligaciones, ante la deficiente prestación de servicios públicos que no constituyan una relación de consumo. Ello, porque es válido que el legislador diseñe procedimientos y establezca determinadas condiciones o requisitos para desahogarlos, entre ellos, circunscribir la procedencia de una vía procesal y acción específica a cierto tipo de controversias que reúnan determinadas características de hecho y de derecho, con exclusión tácita o explícita de otras, lo cual, por sí mismo, no implica una contravención al mandato de acceso a la impartición de justicia o al recurso efectivo, por el contrario, ha de admitirse como premisa natural que, si el legislador se ocupa de establecer vías procesales de mayor especificidad para ciertos supuestos fáctico jurídicos, con sus propias reglas de procedencia, es con el propósito de hacer más especializada, adecuada y eficaz la impartición de justicia, en tanto se procura definir con mayor claridad los contornos de una acción, para su mejor resolución, y en tal sentido, lo relevante para la validez constitucional de una norma que establece la materia de procedencia de una acción determinada, es que encuentre una justificación razonable en la lógica de la administración de justicia, y no se erija como un obstáculo o impedimento innecesario, excesivo, desproporcionado o discriminatorio en el acceso a los tribunales. En el caso, el hecho de que las acciones colectivas hayan quedado circunscritas a controversias en las que se alegue afectación a intereses o derechos colectivos en relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, encuentra justificación en las motivaciones del legislador relativas a generar un procedimiento en el que se reparen daños o afectaciones a derechos económicos de una colectividad que, por su monto, no sería viable y redituable ventilar en un proceso individual; esto, ponderando las desigualdades o asimetrías presentes en las relaciones que se entablan en el mercado, entre proveedores y consumidores, ante el poderío económico, informativo y de decisión de los agentes económicos, frente a la posición en que se encuentra el consumidor o usuario. Por ende, el hecho de que no se dé cabida al examen jurisdiccional en la vía de acción colectiva de cualquier reclama-





ción que involucre la prestación de un servicio público por parte del Estado y que no constituya una relación de consumo, no evidencia la inconstitucionalidad de la norma, porque lo relevante es que, para esta clase de reclamo, el sistema jurídico interno prevea alguna vía procesal que permita dilucidarlo y que ésta sea adecuada y eficaz para resolver la pretensión; y en el caso, se advierte que en nuestro derecho, la actuación de las autoridades públicas encuentra diversas vías para su revisión jurisdiccional; en particular, tratándose del incumplimiento de obligaciones derivadas de la prestación de servicios educativos en las instituciones del Estado, entre ellas, las deficiencias o irregularidades en la prestación del servicio por la omisión de proveer la infraestructura y materiales necesarios para la impartición de la enseñanza, en caso de que se estime que ha causado daños a los particulares beneficiarios del servicio, dependiendo de las circunstancias, podría ser ventilada en la vía de responsabilidad patrimonial del Estado, bajo la hipótesis de actividad administrativa irregular, y sin duda, claramente a través del juicio de amparo indirecto. La norma tampoco puede admitirse como discriminatoria, porque su propósito no es hacer una distinción entre grupos de personas con base en una categoría sospechosa, sino que se basa en un criterio objetivo de funcionalidad para la disposición de una vía procesal en razón de la materia de la controversia, por lo que no privilegia a un grupo sobre otro, sino que establece un procedimiento para un cierto tipo de conflicto fáctico jurídico que tácitamente excluye a otros, con libertad de configuración legislativa.

### 1a./J. 138/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 197/2022. Carolina Reyes Valenzuela y otros. 6 de julio 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 Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 138/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**ACCIONES COLECTIVAS. LAS RELACIONES DE CONSUMO DE SERVICIOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 578 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA SU PROCEDENCIA, SON AQUELLAS DE NATURALEZA COMERCIAL O FINANCIERA QUE SE ESTABLECEN ENTRE PROVEEDOR Y CONSUMIDOR EN LA DINÁMICA DE UN DETERMINADO MERCADO DE LA ECONOMÍA.**

Hechos: Una colectividad de al menos treinta personas, representadas por quien eligieron como su representante común, promovió acción colectiva en sentido estricto, con la finalidad de reclamar del titular de la Secretaría de Educación Pública Federal y del titular de la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Estado de Sinaloa, el daño causado por el deficiente servicio público de educación, ante la falta de suministro de materiales necesarios para que se lleven a cabo adecuadamente las clases en un telebachillerato. El Juez de Distrito que radicó la demanda la desechó de plano como notoriamente improcedente, por estimar que la pretensión se refería al reclamo del servicio público de educación obligatoria y gratuita en términos del artículo 3o. constitucional y que no se trataba de una relación de consumo, por lo que no se ubicaba en ese supuesto del precepto 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para dar curso a la acción colectiva. En apelación se confirmó dicha decisión en los mismos términos. En el juicio de amparo directo promovido por la colectividad, el Tribunal Colegiado de Circuito negó el amparo, considerando que esa norma se refiere a relaciones de consumo de naturaleza comercial o financiera, y el servicio educativo que reclamaba la colectividad no era de ese tipo; asimismo, se estimó que el aludido precepto no era inconstitucional por el hecho de prever las acciones colectivas únicamente respecto de relaciones de consumo y medio ambiente. En el amparo directo en revisión subsiste la impugnación del precepto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las relaciones de consumo de servicios públicos a que se refiere el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles para establecer la procedencia de las acciones colectivas, son aquellas de contenido económico y de naturaleza comercial o financiera, que se establecen entre las personas como proveedor y consumidor en un contexto de mercado y en un plano de coordinación.



Justificación: El artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé la procedencia de las acciones colectivas en forma exclusiva para las materias de: i) relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados; y, ii) medio ambiente. La limitación de la procedencia a dichas materias es palmaria con el empleo por parte del legislador federal de la frase: "y sólo podrán promoverse". La materia concerniente a "relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados" puede desdoblarse en i) relaciones de consumo de bienes; y, ii) relaciones de consumo de servicios; y en este último caso, es dable distinguir entre las relaciones de consumo de servicios privados y las relaciones de consumo de servicios públicos. Ahora bien, el correcto entendimiento del concepto "relaciones de consumo", a juicio de la Primera Sala, es admitirlo referido a relaciones de contenido económico, de naturaleza comercial o financiera o vinculada con éstas, establecidas entre partes en un plano de coordinación y producidas en la dinámica de los mercados de la economía mediante un intercambio económico (concreto o potencial). Es decir, sí entrañan un vínculo con consecuencias jurídicas entre un agente económico como proveedor o prestador del servicio y un consumidor o usuario final del mismo basado en la existencia de contraprestaciones entre las partes, como generador de derechos y obligaciones y, en su caso, también comprenden los actos previos a la adquisición de bienes o a la contratación de servicios, que potencialmente pudieren llegar a trascender o incidir en la concretización de actos jurídicos de consumo. Tal interpretación se sustenta en que, de inicio, la reforma constitucional por la cual se introdujeron las acciones colectivas en el artículo 17 constitucional, dejó al legislador federal la libertad de configuración para establecer las materias en las cuales serían procedentes dichas acciones; y el Congreso de la Unión, al regularlas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, acorde con el proceso legislativo correspondiente, evidenció expresamente la intención de que fueran procedentes en materia de: i) protección de los derechos de los consumidores regulados en la Ley Federal de Protección al Consumidor; ii) protección de los derechos de usuarios de servicios financieros regulados en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; iii) protección de los derechos e intereses de los consumidores en materia de competencia económica; y, iv) protección de los derechos e intereses de las personas en general, en



materia de medio ambiente; por lo que incluso se introdujeron modificaciones a las leyes respectivas para armonizarlas con las acciones colectivas. Por otra parte, acorde con aportes doctrinarios, el consumo se refiere al vínculo jurídico entre la persona que oferta bienes o servicios en un determinado mercado de la economía (proveedor) y la persona que potencialmente puede adquirir o que efectivamente adquiere, para sí o su familia, esos bienes o servicios (consumidor), generándose lazos jurídicos entre ellos en una relación de contenido económico, de carácter eminentemente comercial o financiero; relación de mercado en la que se reconocen condiciones de asimetría que han motivado la regulación de los derechos de los consumidores en los sistemas jurídicos, en el caso de México, desde el artículo 28, párrafo tercero, constitucional, y en forma relevante en la legislación de protección al consumidor, de competencia económica, y en la reguladora de servicios financieros. Por tanto, aun cuando es factible que un órgano del Estado participe en un mercado de la economía como agente económico y adquiera el carácter de proveedor respecto de la comercialización de un bien o servicio público; en rigor, no hay una relación de consumo, en la acepción de la norma, cuando el Estado a través de sus instituciones presta directamente y en forma gratuita el servicio público de educación en cumplimiento a sus obligaciones constitucionales para la satisfacción de ese derecho humano, es decir, sin mediar una contraprestación o pago por el servicio, en una relación de supra a subordinación; por lo que un reclamo por deficiencias del mismo, no actualiza la procedencia de la acción colectiva.

#### 1a./J. 139/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 197/2022. Carolina Reyes Valenzuela y otros. 6 de julio 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 Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 139/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 741 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA NO FACULTA AL ESTADO PARA ASIGNAR ESE DESTINO SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UN ACTO JURÍDICO QUE IMPLIQUE O TENGA COMO CONSECUENCIA LA ADQUISICIÓN DEL DOMINIO DEL BIEN.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 563/2020. 24 DE NOVIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN MANIFESTÓ QUE ESTABA CON EL SENTIDO PERO SE APARTABA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: MARÍA ELENA CORRAL GOYENECHÉ Y WERTHER BUS-TAMANTE SÁNCHEZ.

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

## **SENTENCIA**

Por la que se resuelve el amparo directo en revisión 563/2020, interpuesto por la \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia dictada en sesión de doce de diciembre de dos mil diecinueve, por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* .

## **I. ANTECEDENTES**

1. Los antecedentes son narrados con base en la información obtenida de la sentencia de apelación emitida por la Primera Sala Civil del entonces Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua el treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, en el toca \*\*\*\*\* , así como de los antecedentes narrados en la



demanda de amparo promovida por la Federación, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en contra de esa determinación y de la sentencia de amparo de doce de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, constancias que fueron remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

**2. Hechos.** En principio, debe precisarse que dentro del bien inmueble cuya reivindicación se pretende a través del juicio ordinario civil del que deriva el presente asunto, se encuentra ubicado el aeropuerto internacional de Ciudad Juárez, Chihuahua, predio respecto del cual existieron, de manera paralela, dos actos jurídicos de adquisición distintos, realizados por diversas personas, lo que incluso llevó a la circunstancia de que, en un mismo momento, hubiera dos títulos de propiedad diferentes respecto del mismo inmueble. Como enseguida se narra.

**3. Primer acto jurídico de adquisición.** El cuatro de mayo de mil novecientos ocho, el señor \*\*\*\*\* se adjudicó un predio rústico con una superficie de 13,040 Ha. (trece mil cuarenta hectáreas), ubicado en el \*\*\*\*\*, hoy \*\*\*\*\*, del Estado de Chihuahua, en el procedimiento de ejecución de un juicio hipotecario seguido por el señor \*\*\*\*\* en contra de los señores \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*y \*\*\*\*\* , ante el Juzgado Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México.

**4.** La adjudicación se protocolizó el dieciséis de octubre de mil novecientos ocho, ante el notario público número \*\*\*\*\* de la Ciudad de México, en rebeldía de los demandados. El primer testimonio de la escritura pública se inscribió en el Registro Público de la Propiedad del \*\*\*\*\*, Estado de Chihuahua, el cuatro de julio de mil novecientos veinticuatro.

**5.** El veintiuno de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, la sucesión del señor \*\*\*\*\* vendió una parte de este inmueble al señor \*\*\*\*\* . El veinticinco de agosto de mil novecientos cuarenta y ocho, la sucesión vendió otra parte del predio al señor \*\*\*\*\* . Estas transmisiones de dominio de los predios colindantes del aeropuerto se inscribieron en el Registro Público de la Propiedad.

**6.** Respecto de la superficie restante del inmueble de 12,840.00 Ha. (doce mil ochocientos cuarenta hectáreas), en la que actualmente se encuentra el



aeropuerto de Ciudad Juárez, Chihuahua, la sucesión del señor \*\*\*\*\* no hizo ninguna transmisión de dominio.<sup>1</sup>

**7. Segundo acto jurídico de adquisición.** Por otra parte, la porción del inmueble donde se encuentra ubicado el aeropuerto fue adjudicada a favor del señor \*\*\*\*\* mediante un procedimiento denominado "denuncia de bienes vacantes", en el cual se le reconoció el carácter de propietario.<sup>2</sup>

**8.** El señor \*\*\*\*\* transmitió la propiedad de este inmueble a favor del señor \*\*\*\*\* quien a su vez se lo vendió a la persona moral denominada \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, el seis de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro. Es hecho notorio que estas transmisiones de dominio se inscribieron en el Registro Público de la Propiedad.

**9.** El siete de febrero de mil novecientos cincuenta y cinco, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas otorgó la concesión a \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, para explotar, administrar y operar como aeropuerto del servicio público el ubicado en el referido predio, el cual era arrendado por la concesionaria \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima. En la cláusula tercera de esta concesión, el Gobierno Federal estableció que el aeropuerto de Ciudad Juárez **sería un bien destinado a un servicio público** y en la décima novena determinó que la concesión tendría una duración de treinta años, tiempo durante el cual la concesionaria tendría que mantener vigente el contrato de arrendamiento con la propietaria de los terrenos.

**10.** El veintinueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho, el Gobierno Federal compró la compañía \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, operación que quedó protocolizada ante notario público en la escritura pública \*\*\*\*\* .

<sup>1</sup> Esta circunstancia generó que la sucesión del señor \*\*\*\*\* , válidamente, tuviera la idea de que era la propietaria del inmueble en cuestión, tan es así, que como se verá en el párrafo 18, en el momento en que se enteró del diverso acto jurídico realizado por el señor \*\*\*\*\* , promovió la respectiva acción reivindicatoria.

<sup>2</sup> En las constancias no hay fecha de cuándo sucedió este hecho, solamente se advierte que fue con anterioridad al seis de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro.



**11. Intersección de ambos actos jurídicos de adquisición.** En mil novecientos sesenta y dos, esto es, cuatro años después de que la Federación adquirió el dominio del predio donde se ubica el aeropuerto, se emitió sentencia en el juicio ordinario civil reivindicatorio \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Segundo de lo Civil del Distrito Judicial \*\*\*\*\* , con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua. Este juicio fue promovido por la \*\*\*\*\* en contra del señor \*\*\*\*\*. El Juez declaró que la sucesión era la legítima propietaria del referido predio y como consecuencia **ordenó la cancelación de las diversas transmisiones de propiedad inscritas en el registro público.** Cabe mencionar que esta cancelación se materializó el trece de julio de mil novecientos setenta y nueve, diecisiete años después de que se ordenó.<sup>3</sup> En este juicio no se llamó a \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, ni a la Federación.

**12.** Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de mil novecientos sesenta y cinco, se constituyó el organismo público descentralizado \*\*\*\*\* . En ese momento, \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, que ya era propiedad de la Federación, aparecía como dueña del predio en el Registro Público de la Propiedad.

**13.** Según se advierte del contenido del decreto referido, el patrimonio del organismo público descentralizado \*\*\*\*\* se constituyó, entre otros, por el aeropuerto de Ciudad Juárez, Chihuahua.

**"Artículo 1.** Se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Aeropuertos y Servicios Auxiliares. ..."

**"Artículo 3.** El patrimonio de este organismo queda constituido por los aeropuertos de:

"I. México, D.F., Guadalajara, Jal, Puerto Vallarta, Jal, Mazatlán, Sin, Hermosillo, Son, Mexicali, B, Cfa., Nuevo Laredo, Tam., Tampico, Tam., Veracruz, Ver,

<sup>3</sup> Esta fecha constituye un dato sumamente relevante, por su estrecha relación con la cadena de actos a través de los cuales se transmitió el dominio del inmueble materia de la litis, derivados de la adquisición del señor \*\*\*\*\* , como se verá en el desarrollo del estudio.





Minatitlán, Ver, Villahermosa, Tab., Ciudad del Carmen, Cam, Campeche, Camp, Mérida, Yuc, Chetumal, Q. Roo, Tapachula, Chis, Tuxtla Gutiérrez, Chis, Oaxaca, Oax., León, Gto, Nogales, Son., Durango, Dgo., Culiacán, Sin., Ciudad Obregón, Son., Tijuana, B. La Paz, B., San Luis Potosí, S. L. P., Torreón, Coah, Chihuahua, Chih., **Ciudad Juárez, Chih.**, Tamuín, S. P. L., Ciudad Victoria, Tam., Matamoros, Tam., Acapulco, Gro., Zihuatanejo, Gro.

"II. Los aeropuertos que el Gobierno Federal construya o adquiera y que le aporte posteriormente.

"III. Todos los bienes relacionados con la operación administración de dichos aeropuertos, que también le aporta el Gobierno Federal.

"IV. Los aeropuertos que el organismo adquiera por cualquier título legal.

"V. Los demás bienes que adquiere legalmente.

"VI. Los productos de la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 2o.

"VII. Los subsidios que para el cumplimiento de sus funciones le otorgue la Federación.

"VII. Los donativos de toda especie que pueda recibir legalmente. ...

## "TRANSITORIOS

"**Primero.** Las secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Hacienda y Crédito Público, de Obras Públicas, del Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo, tomaron conjuntamente las medidas necesarias para que el organismo de que se trata quede constituido dentro de los noventa días siguientes a la fecha de vigencia de este decreto, **para que dentro del mismo plazo se le haga entrega formal o inventariada de los aeropuertos federales que se incluyen en su patrimonio inicial, y de los bienes inmuebles, muebles y accesorios que corresponden**, y para que dentro del mismo plazo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine la forma de designar al organismo en cuestión de subsidio necesario para que comience a operar."



14. En decreto publicado el diecinueve de octubre de mil novecientos sesenta y cinco, se impuso una modalidad a la propiedad de los aeropuertos que fueron entregados al organismo público descentralizado **\*\*\*\*\***, entre los cuales se encontraba el de Ciudad Juárez, de la siguiente manera:

"SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

"Decreto por el que asignan al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, los bienes que constituyen distintos del aeropuerto del país cuyos lugares es citan.

"DECRETO

**Primero. Se cambia el destino de los bienes especificados en los puntos siguientes y que han estado en poder de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, asignándolos al patrimonio del organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares;** en el concepto de que los términos del presente decreto se modifica la enumeración contenida en la fracción I del artículo 3o. del decreto presidencial de 10 de junio último, creo al organismo público acabado de citar.

"**Segundo.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes procederá de inmediato, y con intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a entregar formalmente a Aeropuertos y Servicios Auxiliares los bienes que constituyen los aeropuertos de México, D.F., Guadalajara, Jal, Puerto Vallarta, Jal, Mazatlán, Sin, Hermosillo, Son, Mexicali, B, Cfa., Tampico, Tam., Veracruz, Ver, Villahermosa, Tab., Ciudad del Carmen, Cam, Campeche, Camp, Mérida, Yuc, Tapachula, Chis, Tuxtla Gutiérrez, Chis, Oaxaca, Oax., León, Gto, Nogales, Son., Durango, Dgo., Culiacán, Sin., Ciudad Obregón, Son., Tijuana, B. La Paz, B., San Luis Potosí, S. L. P., Torreón, Coah, Chihuahua, Chih., **Ciudad Juárez, Chih.**, Tamiún, S. P. L., Ciudad Victoria, Tam., Matamoros, Tam., Acapulco, Gro., Zihuatanejo, Gro.

"**Tercero.** Esa entrega comprenderá los bienes a que se refiere la fracción II del artículo 3o. del invocado decreto de 10 de junio del presente año.



"Cuarto. En la misma entrega intervendrán representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del Patrimonio Nacional, así como del organismo público descentralizado que se viene citando; y respecto de ellos se levantarán las actas y los inventarios que correspondan."

**15.** Mediante decreto publicado el veintisiete de abril de mil novecientos sesenta y siete, el Gobierno Federal ordenó la expropiación de las tierras aledañas a dicho aeropuerto para obras de ampliación por causa de utilidad pública.

**16.** Posteriormente mediante acuerdos de veinte y veinticinco de agosto y primero de octubre de mil novecientos noventa y siete, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación aprobó el sistema para llevar a cabo el proceso de apertura de inversión de sistema aeroportuario, derivado de lo cual se conformaron cuatro grupos económicos entre los cuales se distribuyeron los treinta y cinco aeropuertos nacionales: \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

**17.** El cuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho se constituyó la empresa de participación estatal mayoritaria \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, la que a su vez es propiedad de la empresa también de participación estatal mayoritaria \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable. El veintinueve de junio de ese mismo año, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgó a \*\*\*\*\* la concesión para operar el aeropuerto internacional de esa Ciudad, por un plazo de cincuenta años, en el convenio de concesión se aclaró que la Federación mantendría "el dominio del bien inmueble del dominio público donde opera el aeropuerto".

**18. Juicio de origen.** El veintiséis de abril de mil novecientos noventa y uno, \*\*\*\*\* , en su carácter de apoderado sustituto del albacea de la \*\*\*\*\* , demandó por la vía ordinaria civil, de \*\*\*\*\* , las siguientes prestaciones:

**a.** La declaración judicial, mediante sentencia firme de la reivindicación de una fracción del lote bravo con una superficie de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), predio que mide y colinda del punto 1 al 2 \*\*\*\*\* 1500 metros con la carretera Panamericana; del 2 al 3 \*\*\*\*\* 1600 metros, con propiedad de \*\*\*\*\*; del 3 al 4 \*\*\*\*\* 1600 metros con el predio que también es propiedad de la \*\*\*\*\* .



El cual se encuentra ocupado, en una parte, por el aeropuerto de Ciudad Juárez, Chihuahua.

**b.** En caso de no poder obtener la posesión material del inmueble, por virtud de su destino, el pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

**c.** La entrega de sus accesiones y mejoras, y en caso de no ser posible, la indemnización correspondiente, previo avalúo; el pago de daños y perjuicios por \$4\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*); y,

**d.** Las costas.

**19.** El Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en Ciudad Juárez, admitió a trámite la demanda y la registró con el número de expediente \*\*\*\*\*. Al dar contestación a su demanda, \*\*\*\*\* expresó en esencia que eran improcedentes las prestaciones reclamadas, porque de conformidad con los artículos 1o., fracción I, 2o., fracción V, 16, 34, fracción VI, y, 37, párrafo tercero, de la Ley General de Bienes Nacionales, el aeropuerto de Ciudad Juárez constituye un bien del dominio público de la Federación.

**20.** El tres de junio de mil novecientos noventa y dos, el Juez de primera instancia consideró que efectivamente el predio que ocupa el \*\*\*\*\* pertenecía a la Nación, pues en términos del artículo 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, \*\*\*\*\* no tiene la propiedad ni derecho real alguno sobre dichos bienes; y, por tanto, decretó la nulidad de todo lo actuado hasta el auto de radicación. Asimismo, ordenó el emplazamiento a juicio del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y del procurador general de la República, al considerar la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario entre la Nación y la demandada.

**21. Apelación.** Inconforme con lo anterior, la \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación, del cual conoció el Primer Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua. Mediante resolución de veintiocho de julio de mil novecientos noventa y dos declaró que la resolución apelada causó ejecutoria, al haberse declarado desierto el recurso interpuesto en su contra.



**22. Revocación.** Por resolución de diez de marzo de mil novecientos noventa y tres, el Primer Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, declaró infundado el recurso de revocación interpuesto en contra del acuerdo de veintiocho de julio de mil novecientos noventa y dos.

**23. Juicio de amparo indirecto.** La \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio de amparo. Esta determinación fue impugnada a través de recurso de revisión, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, el que mediante sesión de cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, confirmó la resolución impugnada.

**24. Declinación de competencia.** Mediante auto de quince de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, el Juez Cuarto de Distrito con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, a petición de la \*\*\*\*\*, declinó su competencia para conocer del referido juicio a favor del Juez de lo Civil del fuero común en turno, del Distrito Judicial \*\*\*\*\*, Chihuahua, sobre la base de que el inmueble materia de la acción reivindicatoria no estaba incluido en los artículos primero, segundo, ni tercero de la Ley General de Bienes Nacionales. Por esta razón, el Juez Federal determinó que la competencia de los tribunales federales **no se surtía** por el solo hecho de que \*\*\*\*\* fuera parte demandada, porque esta situación no involucra a la Federación, ya que no se están afectando sus intereses. Sustentó su determinación en la tesis de jurisprudencia titulada: "COMPETENCIA FEDERAL. NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO."<sup>4</sup>

**25.** De esta incompetencia conoció el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial de Bravos, residente en Ciudad Juárez, Chihuahua, quien aceptó la declinatoria y declaró que sí tenía jurisdicción para conocer del referido juicio ordinario civil, y lo radicó bajo el número \*\*\*\*\*.

<sup>4</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 206775. Tercera Sala. Octava Época. Materia civil. Tesis 3a./J. 24/92. Núm. 59, noviembre de 1992, página 21. Tipo: jurisprudencia.



**26. Ampliación de demanda.** La \*\*\*\*\* amplió su demanda en contra de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable y \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, al considerarlos causahabientes de \*\*\*\*\* , debido a que dichas personas morales se ostentaban como poseedoras del inmueble en conflicto. El veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y nueve, el Juez del conocimiento acordó favorablemente la ampliación de demanda.

**27. Sentencia.** El treinta y uno de mayo de dos mil dos, el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, emitió sentencia inhibitoria, al declararse legalmente incompetente para resolver el fondo del juicio ordinario civil.

**28. Apelación.** Determinación que fue apelada por la \*\*\*\*\* y confirmada por la Primera Sala Civil del entonces Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, mediante resolución de veintiocho de febrero de dos mil tres, en el toca \*\*\*\*\* .

**29. Primer juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** En \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo en contra de esta determinación. En sesión de once de septiembre de dos mil tres, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito concedió el amparo a la sucesión quejosa, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar emitiera otra, en la cual, con plenitud de jurisdicción, resolviera de nueva cuenta respecto de los agravios expresados por la \*\*\*\*\* en la apelación sobre la ilegalidad del análisis oficioso que hizo el Juez de primera instancia acerca de la competencia.

**30. Cumplimiento de la sentencia de amparo.** El doce de diciembre de dos mil tres, la Primera Sala Civil del entonces Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, dictó nueva resolución en el toca \*\*\*\*\* (antes \*\*\*\*\*), en la cual revocó la sentencia del Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, declarando que dicho juzgador era legalmente competente para conocer del juicio sometido a su consideración y absolvió a las demandadas de las prestaciones reclamadas, al considerar que la \*\*\*\*\* no acreditó su acción.

**31. Segundo juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** Inconforme con esta resolución, la \*\*\*\*\* promovió de nueva cuenta juicio de amparo directo, del



cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el que mediante sentencia de siete de mayo de dos mil cuatro concedió el amparo, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar dictara otra, en la cual estudiara con plenitud de jurisdicción: i) la confesión de las codemandadas, emitida en sus escritos de contestación; ii) todas y cada una de las documentales anexas a la demanda de origen, entre ellas la sentencia referida por la enjuiciante; iii) una vez hecho lo anterior, resolviera conforme a derecho sobre la controversia.

**32. Cumplimiento a la segunda sentencia de amparo.** Mediante resolución de cinco de julio de dos mil cuatro, emitida en el toca \*\*\*\*\* , la Primera Sala del entonces Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, revocó la sentencia del Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, declaró que dicho juzgador era legalmente competente para conocer del juicio sometido a su consideración y de nueva cuenta absolvió a las demandadas de las prestaciones reclamadas.

**33. Tercer juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** La \*\*\*\*\* promovió diverso juicio de amparo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el que mediante ejecutoria emitida el siete de marzo de dos mil cinco concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia recurrida y con plenitud de jurisdicción, dictara otra que fuera congruente con la *litis* planteada en el juicio natural, en la cual determinara que la \*\*\*\*\* sí precisó en la demanda la ubicación, medidas y colindancias del inmueble que pretendía reivindicar, y que bajo dicha óptica, analizaría las diversas pruebas que obran en autos.

**34. Cumplimiento al tercer juicio de amparo.** Mediante resolución de dieciocho de mayo de dos mil cinco, emitida por la Primera Sala del entonces Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Chihuahua, la autoridad de alzada revocó la sentencia recurrida y declaró que el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos era legalmente competente para conocer del juicio sometido a su consideración. Acogió la reivindicatoria reclamada y, por tanto, condenó a \*\*\*\*\* a la entrega del inmueble materia del juicio, así como de todos sus frutos y accesiones. Absolvió a \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable



y \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, de las prestaciones que les fueron reclamadas.

**35. Cuarto juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** En desacuerdo con lo anterior, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. Mediante determinación de veintisiete de octubre de dos mil cinco, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de atracción, a fin de que conociera del citado juicio de amparo directo.

**36. Facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El dieciocho de enero de dos mil seis, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 10/2005,<sup>5</sup> determinó no ejercer la facultad de atracción solicitada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, para conocer del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* y en consecuencia, ordenó devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito mencionado, para que emitiera la resolución correspondiente.

**37.** Como consecuencia de lo anterior, el veinticuatro de agosto de dos mil seis, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito emitió sentencia constitucional, en la cual otorgó el amparo a \*\*\*\*\* , para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y en su lugar emitiera otro en el que tomara en consideración la documental pública presentada por la demandada, con la cual se acreditaba la concesión del servicio, y en caso de determinar la existencia de esa concesión con plenitud de jurisdicción, resolviera lo conducente.

**38. Cumplimiento al cuarto juicio de amparo.** Por resolución de ocho de noviembre de dos mil seis, la Primera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Chihuahua: i) revocó la sentencia del Juez Tercero de lo Civil del

<sup>5</sup> Resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo (encargado del engrose), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente José Ramón Cossío Díaz. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), manifestó que formularía voto particular.





Distrito Judicial Bravos; ii) determinó que dicho juzgador era legalmente competente para conocer del juicio sometido a su consideración; y, iii) declaró la imposibilidad para analizar el fondo del asunto, en virtud de la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario entre la demandada \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; iv) por lo que declaró nulo todo lo actuado en el juicio principal y dejó a salvo los derechos de la \*\*\*\*\* , para que los hiciera valer en la vía y forma correspondiente.

**39. Quinto juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** En desacuerdo con la sentencia antes mencionada, la \*\*\*\*\* promovió diverso juicio de amparo directo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. Mediante resolución de diecinueve de febrero de dos mil siete, emitió sentencia inhibitoria, sobre la base de que el acto reclamado no era una sentencia definitiva, ni un acto que pusiera fin al juicio, razón por la cual, en conformidad con el artículo 47, último párrafo, de la Ley de Amparo, se declaró incompetente para resolver el juicio de amparo y, ordenó remitir la referida demanda de garantías, junto con sus anexos, al Juzgado de Distrito en turno con residencia en Chihuahua, Chihuahua, para que se avocara a su conocimiento.

**40. Juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.** Conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, y mediante sentencia de veintinueve de junio de dos mil siete concedió la protección constitucional, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia impugnada y, en su lugar, emitiera una nueva en la cual resolviera de nueva cuenta sobre los efectos que produce la existencia del litisconsorcio pasivo necesario, dejando intocado lo relativo a la determinación de la competencia del Juez natural para conocer y resolver el asunto de origen, sobre la base de la existencia de la concesión que el Gobierno Federal otorgó a la demandada \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable.

**41. Recurso de revisión \*\*\*\*\*.** En desacuerdo, las partes interpusieron sendos recursos de revisión en contra de la sentencia constitucional de los cuales conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. Mediante resolución de treinta y uno de octubre de dos mil siete, el órgano federal confirmó la sentencia sujeta a revisión.



**42. Cumplimiento del juicio de amparo indirecto.** El veintiuno de noviembre de dos mil siete, la Primera Sala Civil del entonces Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Chihuahua, revocó la sentencia del Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos; determinó que dicho juzgador era legalmente competente para conocer del juicio sometido a su consideración; y declaró la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario entre la demandada \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable y el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por lo que ordenó la reposición del procedimiento para el único efecto de que fuera llamado a juicio el Poder Ejecutivo del País.

**43. Reposición del procedimiento del juicio de origen.** Mediante resolución de diecisiete de septiembre de dos mil ocho, el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, repuso el procedimiento y solicitó se emplazara al Poder Ejecutivo.

**44.** Una vez realizado el emplazamiento correspondiente, mediante escrito de veintisiete de agosto de dos mil nueve, \*\*\*\*\* , en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, agente del Ministerio Público de la Federación, en representación de la Federación, en representación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dio contestación a la demanda, haciendo valer, entre otras, la excepción de incompetencia por declinatoria.

**45.** En acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil nueve, el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos suspendió el procedimiento hasta en tanto se resolviera la excepción de incompetencia por declinatoria. Remitió los autos al tribunal de segunda instancia para su resolución, de la cual conoció el Magistrado de la Primera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, en el toca \*\*\*\*\* .

**46. Incompetencia.** La Primera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, mediante resolución de once de mayo de dos mil diez, declaró procedente la excepción de incompetencia planteada y, determinó que el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, carecía de competencia legal para conocer del asunto, por lo que ordenó remitir los autos a la Oficina de



Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en esa Ciudad, para que conociera del juicio.

47. El asunto se turnó al Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua, quien determinó no aceptar la competencia, por lo que devolvió los autos del juicio ordinario civil al Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, quien por auto de treinta y uno de mayo del dos mil doce ordenó remitirlos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resolviera la controversia competencial planteada.

48. Mediante acuerdo de veintisiete de junio de dos mil doce, el presidente de este Máximo Tribunal determinó que aun cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia originaria para conocer del referido conflicto, conforme a la fracción II, del punto quinto, del Acuerdo 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedaba a cargo de los Tribunales Colegiados de Circuito el trámite y resolución de esas contiendas competenciales, por lo que debía enviarse al Tribunal Colegiado de Circuito con residencia en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua.

49. **Conflicto competencial** \*\*\*\*\*. Mediante sentencia de treinta y uno de enero de dos mil trece, el entonces Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez resolvió el conflicto competencial planteado, con base en lo resuelto en el amparo directo civil \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y del Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, determinó que **existía cosa juzgada** en la determinación dictada por el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, al haber aceptado la competencia para conocer del asunto.

50. En consecuencia, el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos conoció del juicio de origen y seguida la secuela procesal, el ocho de julio de dos mil dieciséis dictó sentencia y absolvió a los demandados de las prestaciones reclamadas.

51. **Apelación** \*\*\*\*\*. Inconforme con esta determinación, la \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación del cual conoció la Primera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Chihuahua, y mediante resolución de



treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, determinó revocar la sentencia apelada y dictó otra, en la que consideró que la actora acreditó los elementos constitutivos de la acción, consistentes en la acreditación de la propiedad de la fracción de terreno en que se encuentra construido el aeropuerto, así como la posesión de dicho bien por las demandadas, pues el Poder Ejecutivo de la Federación se ostentó como propietario de dicho bien y \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* como administradora y operadora respectivamente, del aeropuerto. Asimismo, determinó que se acreditó la identidad del bien que se reclama, con el que posee la parte demandada, sin que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* hubiera acreditado las excepciones y defensas que hizo valer en contra de la procedencia de la acción. Por tanto, declaró que la actora tenía dominio sobre la fracción de terreno de doscientas cuarenta hectáreas que reclama.

**52.** Sin embargo, tomando en consideración que no resultaba posible ordenar que \*\*\*\*\* entregara el referido terreno, debido a que ahí opera el aeropuerto internacional de Ciudad Juárez, Chihuahua, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, condenó al Poder Ejecutivo de la Federación a restituir a la \*\*\*\*\* en su derecho, mediante el pago de la estimación del valor de su propiedad; valor que debería determinarse en ejecución de sentencia, con ayuda de peritos, en términos de lo dispuesto en el artículo 670 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, teniendo en cuenta el valor comercial actual del terreno, sin sus construcciones y accesiones, toda vez que la \*\*\*\*\* no acreditó derechos sobre estas.

**53.** De igual manera, ordenó que la indemnización debía hacerse al valor comercial actual del terreno propiedad de la actora, porque de ese modo se satisfacía su derecho a ser indemnizada por todo el tiempo que se le impidió usar y disfrutar de su bien, con motivo de la posesión ostentada por la demandada. No impuso condena en costas.

**54. Sexto juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** En desacuerdo, el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, promovió juicio de amparo directo y la \*\*\*\*\* promovió amparo adhesivo, los cuales fueron resueltos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, mediante resolución de tres de mayo



de dos mil dieciocho, en la cual se concedió el amparo al Poder Ejecutivo Federal, para los siguientes efectos: i) la autoridad responsable debía considerar que la determinación sobre competencia del fuero federal, para conocer del juicio de origen, **no constituyó cosa juzgada**; ii) y una vez precisado lo anterior, determinara, con base en las constancias de autos, si el inmueble objeto de la acción reivindicatoria es un bien del dominio público de la Federación, destinado a un servicio público y, iii) con plenitud de jurisdicción resolviera lo conducente. Por otra parte, negó el amparo adhesivo a la \*\*\*\*\*.

**55. Cumplimiento al sexto juicio de amparo directo.** El veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, emitió sentencia en la que confirmó la resolución dictada por el Juez Tercero de lo Civil del Distrito Judicial Bravos y no impuso condena en costas.

**56. Séptimo juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** En desacuerdo, la \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo, el cual fue radicado en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

**57. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 563/2018.** Mediante escrito presentado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la \*\*\*\*\* solicitó a este Alto Tribunal que atrajera el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

**58.** Mediante resolución de quince de mayo de dos mil diecinueve,<sup>6</sup> esta Primera Sala determinó no ejercer la facultad de atracción y ordenó devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento.

**59. Resolución del juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.** El doce de diciembre de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, negó el amparo a la \*\*\*\*\*.

<sup>6</sup> Resuelta por unanimidad de cinco votos de la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.



**60. Recurso de revisión.** En contra de la sentencia emitida en el juicio de amparo directo, la \*\*\*\*\* interpuso el recurso de revisión que aquí se analiza, en el que planteó los siguientes agravios:

**A.** Las consideraciones del Tribunal Colegiado son insostenibles y no atienden a los antecedentes del caso, ya que el propio tribunal consideró que la \*\*\*\*\* es la propietaria del inmueble materia de la *litis* del juicio de origen y no la Federación.

**B.** El artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua<sup>7</sup> es inconstitucional, ya que refiere que el solo hecho de que un bien sea destinado para un servicio público, es suficiente para que pertenezca a la Federación, los Estados y los Municipios, lo cual es a todas luces inconstitucional, ya que cualquier entidad gubernamental puede celebrar contratos de arrendamiento con particulares y destinar el bien de que se trate a un servicio público, y esto sería suficiente para afectar la propiedad privada del particular, lo que es violatorio de los artículos 27 y 28 constitucionales.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> **Artículo 741.** Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."

<sup>8</sup> **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"...

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:



**C.** En el presente caso, la ley que debe aplicarse es la Ley General de Bienes Nacionales de 1944, y este ordenamiento establece que es un requisito indispensable para que un bien destinado a un servicio público pueda ser considerado del dominio público de la Federación, el que previamente hubiera sido del dominio de la Federación y se hubiere destinado a un servicio público, según establece la fracción III del artículo 2o.

**D.** Asimismo, el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales de 1944,<sup>9</sup> dispone cuáles son los bienes que forman parte del dominio privado de la Federación, estableciendo que tienen tal carácter los previstos en la fracción V de ese ordenamiento, como aquellos bienes que por cualquier título jurídico adquiera la Federación, mismos que el artículo 4o. del ordenamiento en cita

"...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada."

**"Artículo 28. ...**

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. ..."

<sup>9</sup> **"Artículo 3.** Son bienes del dominio privado de la Federación:

"...

"V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación."



refiere que pasarán a formar parte del dominio público nacional cuando sean destinados, entre otros casos, a un servicio público.<sup>10</sup> De tal manera que para que los bienes de propiedad privada formen parte del dominio público de la Federación, es indispensable no sólo que sean destinados a un servicio público, sino además se requiere que la Federación tenga el dominio, para que esto pueda ser realizado.

**E.** El artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua<sup>11</sup> es inconstitucional, al establecer una mecánica diversa a la prevista en la Ley General de Bienes Nacionales referida para que un bien pase a formar parte del dominio público de la Federación, pues es inconcuso que la citada disposición pretende normar en forma diversa a la legislación federal aplicable y, además, en contravención de la misma, pues establece otros términos en los que un bien destinado a un servicio público puede formar parte del dominio público federal, lo que robustece la inconstitucionalidad esgrimida del artículo 741 antes mencionado.

**F.** Por otro lado, el artículo 25 de la invocada Ley de Bienes Nacionales<sup>12</sup> publicada en 1944, prevé el procedimiento a seguir en caso de que una secretaría o departamento de Estado creyera conveniente la adquisición de un bien inmueble para destinarlo un servicio público, el cual nunca fue llevado a cabo o ejecutado por la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, ni por la actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes; por tanto, es incuestionable que el bien en litigio no es un bien de dominio público.

<sup>10</sup> **"Artículo 4.** Los bienes a que se refiere el artículo anterior pasarán a formar parte del dominio público nacional cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparán a los servicios públicos."

<sup>11</sup> **"Artículo 741.** Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."

<sup>12</sup> **"Artículo 25.** Cuando una Secretaría del Departamento de Estado creyera conveniente la adquisición de un bien inmueble para destinarlo a un servicio público o para uso común lo comunicará a la de hacienda para conocer su opinión, así como las posibilidades del Gobierno Federal para adquirirlo, encomendándole las gestiones necesarias y el arreglo de los términos de la compra. Llenados estos requisitos quedará a cargo de la propia Secretaría de Hacienda formalizar y ultimar los arreglos a que haya lugar, hasta el otorgamiento, registro y archivo de los documentos respectivos."





**G.** Es infundada la conclusión a la que llega la sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, toda vez que el bien en litigio sí puede ser objeto de acción reivindicatoria en favor de sus propietarios, porque aun cuando en dicho terreno se encuentra construido el aeropuerto de Ciudad Juárez, Chihuahua, ello no le priva del carácter del bien de dominio privado de particulares, razón por la cual procede la acción reivindicatoria ejercida por la \*\*\*\*\*.

**H.** La sentencia recurrida viola los derechos humanos de debido proceso, impartición de justicia pronta y expedita, así como los principios de cosa juzgada y firmeza de las resoluciones judiciales; lo cual resulta de importancia y trascendencia para que sea estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**61. Desechamiento del recurso de revisión.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, registró el recurso de revisión con el toca 563/2020 y lo desechó, al considerar que su resolución no entrañaba una fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

**62. Recurso de reclamación (\*\*\*\*\*).** Inconforme con el auto anterior, la \*\*\*\*\* interpuso recurso de reclamación, el cual se resolvió por esta Primera Sala el dos de septiembre de dos mil veinte, en el sentido de declararlo fundado y revocar el auto recurrido.<sup>13</sup> Los argumentos fueron los siguientes:

**A.** La cuestión de constitucionalidad sí reviste las notas de importancia y trascendencia, ya que no existe criterio jurisprudencial firme de este Alto Tribunal sobre el planteamiento de constitucionalidad que se hace valer, ni menos aún, relacionado con el artículo 741 del Código Civil para el Estado de Chihuahua.<sup>14</sup>

**B.** No obstante que se aprecia que existen tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, éstas no resuelven la cuestión de constitucionalidad que se plantea,

<sup>13</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos, de la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>14</sup> "Artículo 741. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."



consistente en que si de conformidad con el artículo 741 del Código Civil para el Estado de Chihuahua, el destino de un bien inmueble sujeto a un servicio público, que lo torna de dominio público de la Federación, implica la transmisión de propiedad del mismo, o bien, si sólo envuelve la imposición de una modalidad parcial al derecho de propiedad particular, que durará en tanto no se le desafecte del servicio público al que está destinado.

**63. Admisión del recurso de revisión.** En cumplimiento con la resolución anterior, por acuerdo de la presidencia de este Alto Tribunal de siete de enero de dos mil veintiuno, se admitió a trámite el presente amparo directo en revisión, se radicó con el toca 563/2020, y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la elaboración del proyecto de resolución.

**64.** Asimismo, mediante acuerdo de once de marzo de dos mil veintiuno, esta Primera Sala se avocó a su conocimiento y se ordenó el envío de autos a la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

## II. COMPETENCIA

**65.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer este recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el diverso 37 del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; en relación con los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo por un Tribunal Colegiado de Circuito, sin que sea el caso de entrar al fondo de la cuestión planteada.

## III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

**66.** Conforme al artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión fue interpuesto por parte legitimada, pues en el juicio de amparo directo se reconoció la calidad de quejosa a la \*\*\*\*\*.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:



67. Por otro lado, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, el plazo de diez días para la presentación del recurso de revisión transcurrió del ocho al veintiuno de enero de dos mil veinte. Dado que el recurso se interpuso el veinte de enero de dos mil veinte en el Tribunal Colegiado del conocimiento, éste se presentó **oportunamente**.<sup>16</sup>

#### IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

68. En conformidad con la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual sólo es procedente cumplidos los requisitos señalados expresamente por la Constitución Política del País y la Ley de Amparo, motivo por el cual éstos deben ser analizados antes del estudio de fondo en toda revisión en amparo directo.

69. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX de la Constitución Política del País y por los artículos 81, 83 y 96 de la Ley de Amparo, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se actualiza cuando en la sentencia de amparo se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales o la interpretación directa de un precepto constitucional o de tratado internacional que reconozca un derecho humano, o bien, se omita decidir sobre tales planteamientos de haberse hecho valer por el quejoso, siempre que tales aspectos revistan una situación de excepcionalidad, importancia y trascendencia para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

70. Por su parte, el segundo punto del Acuerdo 9/2015, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, indica que la resolución de un amparo directo en revisión

---

"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."

<sup>16</sup> El Tribunal Colegiado dictó la sentencia recurrida el doce de diciembre de dos mil diecinueve, se notificó al quejoso el seis de enero de dos mil veinte y surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el siete del citado mes y año. No cuentan en dicho cómputo los días once, doce, dieciocho y diecinueve de enero de dos mil veinte, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando, una vez que se surta el requisito relativo a la existencia de un tema de constitucionalidad:

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

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

71. Así, al aplicar los referidos criterios al caso concreto, se concluye que **el recurso de revisión es procedente**, toda vez que esta Primera Sala **al resolver el recurso de reclamación 708/2020**, determinó que en este asunto subsiste una cuestión de constitucionalidad que satisface la procedencia del amparo directo en revisión, pues la quejosa planteó en su demanda de amparo la inconstitucionalidad del artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua, al referir que el solo hecho de que un bien sea destinado para un servicio público, es suficiente para que pertenezca en pleno a la Federación, los Estados y los Municipios, lo cual es violatorio de los artículos 27 y 28 constitucionales.

72. Aunado a esto, no se advierte criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal que resuelva específicamente la cuestión de constitucionalidad planteada, lo que satisface el requisito de excepcionalidad, importancia y trascendencia y **hace procedente** el recurso de revisión intentado por la \*\*\*\*\* que cuestiona el análisis de constitucionalidad de la norma realizado por el Tribunal Colegiado, siendo la revisión del juicio de amparo el medio de impugnación idóneo para dicho reclamo constitucional.

73. En consecuencia, esta Primera Sala procede al análisis de la constitucionalidad del artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> "Artículo 741. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."



## V. ESTUDIO

74. El tema de decisión en el presente asunto, consiste en determinar si los agravios de la \*\*\*\*\* desvirtúan las consideraciones por las cuales el Tribunal Colegiado consideró que el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua establece que los bienes destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecte del servicio al que se hallen destinados, por ello no vulnera el derecho a la propiedad privada previsto en los artículos 27 constitucional y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

75. En los conceptos de violación expresados en el juicio de amparo directo que aquí se revisa, la \*\*\*\*\* refirió que el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua, invocado por la autoridad responsable para declarar infundada la acción reivindicatoria es inconstitucional, porque viola el derecho fundamental a la propiedad privada, previsto en los artículos 27 constitucional<sup>18</sup>

<sup>18</sup> **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se



y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>19</sup> debido a que su texto únicamente refiere que los bienes destinados a un servicio público pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios, sin establecer más limitante que el destino del inmueble.

**76.** La \*\*\*\*\* refirió que el texto normativo violenta el artículo 27 constitucional, porque aun cuando ahí se admite la posibilidad de que el Estado adquiera bienes, esto debe ser a través de un decreto expropiatorio y no como dispone el precepto analizado, por el solo hecho de que el bien se destine a un servicio público, pues no todos los bienes destinados a esta finalidad son del dominio pleno de los entes gubernamentales, como sucede con los contratos de arrendamiento o los de comodato.

**77.** El Tribunal Colegiado consideró infundado este argumento sobre la base de que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política del País, prevé que la Nación mantiene en todo tiempo el "derecho", entendido como competencia o facultad, de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público.

**78.** Al respecto, el órgano colegiado resolvió que, en conformidad con un criterio emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la modalidad a la propiedad privada debe entenderse como el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencial-

---

fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. ..."

<sup>19</sup> **Artículo 21.** Derecho a la propiedad privada.

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."



mente, la forma de ese derecho. Así, consideró que los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario.

79. Por esas razones el Tribunal Colegiado concluyó que el artículo no es inconstitucional, porque contempla un patrimonio de afectación, derivado de un esquema constitucional conformado por los artículos 27 y 28 de la Ley Fundamental.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"...

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.



**80.** Así, el tribunal federal determinó que en la especie no tienen aplicación las figuras de la expropiación por causas de utilidad pública o los contratos privados (de arrendamiento o comodato), toda vez que la incorporación de un inmueble a un régimen de servicio público se produce por su sola afectación al fin calificado por el legislador, tanto en el ámbito del derecho administrativo, como en el derecho civil.

**81.** En consecuencia, el órgano colegiado resolvió que la acción reivindicatoria era improcedente porque el bien que se pretendió reivindicar es del dominio público, por lo que está fuera del comercio "aunado a que el artículo 741 del Código Civil Local, establece que los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios, pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados".

**82.** En los agravios expresados en el recurso de revisión, la \*\*\*\*\* dice que estos argumentos son insuficientes para desvirtuar la inconstitucionalidad invocada, porque la incorporación de un bien al patrimonio federal, estatal o municipal necesariamente requiere la celebración de un acto jurídico administrativo que implique o tenga como consecuencia dicha adquisición, porque no basta con destinar dicho bien a un servicio público, pues de admitir esto, se otorgaría la posibilidad de que cualquier autoridad pudiera establecer sus oficinas en algún bien de propiedad privada, y esto bastaría para que sin título alguno, el Estado privara al particular de su propiedad. Por tanto, considera inconstitu-

---

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada."

**"Artículo 28. ...**

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. ..."





cional la determinación de declarar la improcedencia de la acción reivindicatoria, con base en este precepto.

**83.** Los agravios son sustancialmente **fundados**, en atención a los siguientes razonamientos.

**84.** El Tribunal Colegiado determinó que el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua no es violatorio de la norma fundamental, porque contempla un patrimonio de afectación, derivado de un esquema constitucional conformado por los artículos 27 y 28, de los cuales se deriva que la Nación mantiene en todo tiempo el "derecho", entendido como competencia o facultad, de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público y, la incorporación a este tipo de régimen se produce por su sola afectación, cuyos efectos generan una extinción parcial de los atributos del propietario mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados. En consecuencia, el órgano colegiado resolvió que la acción reivindicatoria era improcedente, porque el bien que se pretendió reivindicar es del dominio público.

**85.** La \*\*\*\*\* estructura el planteamiento de su revisión en la circunstancia de que aun cuando el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política del País,<sup>21</sup> contempla la posibilidad que tiene el Estado de imponer en cualquier momento modalidades a la propiedad privada, en atención al interés social, para que esta afectación pueda producir efectos, no basta la sola declaración de que el inmueble está destinado a un servicio público, sino que debe existir un acto

<sup>21</sup> "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



jurídico administrativo que implique o tenga como consecuencia la adquisición del bien ya sea por compraventa o expropiación.

86. Al respecto, dice la \*\*\*\*\* que se viola su derecho a la propiedad privada, al considerar que la sola declaración arbitraria de una autoridad de que el bien de un particular está destinado a un servicio público lo hace **inalienable e imprescriptible** mientras no se le desafecte del servicio público a que se halle destinado, en términos del artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua.<sup>22</sup>

87. Los argumentos son sustancialmente fundados, porque aun cuando en el presente estudio se desestima el argumento de invalidez constitucional, lo cierto es que la interpretación que hizo el Tribunal Colegiado del precepto referido es incorrecta.

88. En principio, es importante precisar que el derecho a la propiedad privada se encuentra reconocido como un derecho fundamental en los artículos 14, 16 y 27 constitucionales, así como en el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

89. En conformidad con la norma fundamental este derecho encuentra su límite en el interés colectivo, pues el propio artículo 27 autoriza al Estado imponer limitaciones a la propiedad de los particulares a través de un conjunto de medidas jurídicas que afectan el dominio (decomiso, requisición, expropiación, ocupación temporánea, servidumbre, restricción o modalidades a la propiedad) las cuales se establecen por la autoridad administrativa, a través de un régimen jurídico especial mediante la declaración correspondiente, tal como se observa de su contenido:

"**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo **la propiedad privada.**

<sup>22</sup> "**Artículo 741.** Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."



"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

"...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa **hará la declaración correspondiente.** ..."

**90.** De la interpretación sistemática del artículo citado en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales, se obtiene que tal como dice la \*\*\*\*\* , para imponer estas limitaciones a la propiedad privada el Estado no puede actuar de manera arbitraria, sino que para ello requiere de un acto de autoridad fundado y motivado que demuestre que esta limitación es en aras del interés colectivo, en el ámbito de su competencia y a través de la declaración correspondiente.

**91.** Ahora bien, el Código Civil del Estado de Chihuahua, en su capítulo III, denominado "De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen", establece una clasificación de los bienes según la persona del propietario, en el que distingue entre bienes de dominio público y bienes propiedad de los particulares, como cita el artículo 735.

**92.** Luego, de conformidad con el artículo 738 del ordenamiento sustantivo citado, los bienes del dominio público se subdividen en tres grupos:



- i. Bienes de uso común;
- ii. Bienes destinados a un servicio público; y,
- iii. Bienes propios del Estado.

**93.** Respecto de los bienes de uso común, pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley y son inalienables e imprescriptibles, como consta en el artículo 739.

**94.** Los destinados a un servicio público y los propios del Estado pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; **pero los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles**, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados, como lo señala el artículo 741.

**95.** Este precepto es el que se tilda de inconstitucional, por lo que se transcribe la totalidad de su contenido:

**"Artículo 741.** Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."

**96.** Por su parte, el artículo 737 del código sustantivo local dispone que: "Los bienes de dominio del Poder Público se registrarán por las disposiciones de este código **en cuanto no esté determinado por leyes especiales**". Como se advierte de su contenido, este precepto establece como regla general para la regulación de los bienes del Estado, la aplicación de la ley especial y, por exclusión, solamente lo que no esté determinado por ese ordenamiento, se registrará por el código sustantivo.

**97.** En el caso, la Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 9o. que la adquisición, afectación o destino de un inmueble para el servicio público o para el uso común, se realizará **mediante acuerdo o decreto** y una vez que se cumplan los requisitos de su sustanciación, este carácter será irrevocable.



Lo que implica que la normatividad específica regula el mandato constitucional previsto en el artículo 27, en el que se impone como obligación a los entes administrativos, que previa afectación a la propiedad privada, deberá hacerse la declaración correspondiente.

**98.** Esta imposición a las autoridades administrativas para que previamente a la afectación de la propiedad privada, exista un acto jurídico, ha existido en las leyes que han regulado los bienes destinados a un servicio público desde su creación.

**99.** Así, por ejemplo, la Ley de Inmuebles de la Federación de 1902, determinó el decreto de destino como la única vía para afectar de modo formal un bien determinado a una función de servicio, como consta en los artículos 20 y 21. Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales de 1944 establecía en relación con el dominio público que la administración quedaba fuertemente investida de competencia, a ella correspondía declarar cuando un bien integraba la dominialidad, expedir decretos de destino, de cambio de destino y de desincorporación; tramitar los recursos administrativos que se plantean por la vía contenciosa y otorgar concesiones, anularlas y revocarlas como establecen los artículos 9o. y 28. En ese tenor continuaron las reformas a leyes que precedieron 1969 y 1982.

**100.** De todo lo anterior se concluye que, tal como refiere la \*\*\*\*\* , para que la afectación a la propiedad privada pueda producir consecuencias de derecho, no basta la sola declaración de que el inmueble está destinado un servicio público, sino que debe existir un acto jurídico administrativo previo que implique o tenga como consecuencia la adquisición del dominio del bien como en el caso de una compraventa o una expropiación. Solamente de esa manera se justificaría que el bien pueda considerarse del servicio público o propio del Estado, condición necesaria para determinar la aplicabilidad del artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua<sup>23</sup> y, por tanto, considerar que tiene la

<sup>23</sup> **Artículo 741.** Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."



calidad de inembargable e inalienable, es decir, que no se puede gravar ni enajenar, transmitir, ceder o vender legalmente.

**101.** Sin embargo, si esta afectación a la propiedad privada se da a través de un acto de la administración pública, respecto de un bien inmueble del cual el Estado sí tiene el dominio previo, la declaración de que este bien es del servicio público sí generaría su inembargabilidad e inalienabilidad en términos del artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua analizado.

**102.** Esto es así porque, como se vio con anterioridad, esta idea corresponde con el contenido del artículo 27 constitucional, en el cual se admite la posibilidad de imponer limitaciones de uso, disfrute y aprovechamiento en los bienes inmuebles, en atención al principio superior de una utilidad pública, en los términos ya precisados.

**103.** Esta situación implicaría necesariamente la improcedencia de la acción reivindicatoria, prevista en el artículo 12 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chihuahua,<sup>24</sup> toda vez que este tipo de acción tiene como finalidad reclamar la devolución de un bien, porque quien lo posee no tiene derecho a esto, pero en el supuesto descrito el Estado sí tendría derecho a poseer los bienes del servicio público, por lo que no sería posible reclamarle su restitución. Esta interpretación que es acorde con el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual establece que: "Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros."<sup>25</sup>

**104.** Entonces, de la interpretación sistemática de los artículos 737 y 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua, en relación con lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, se demuestra que el precepto tildado de incons-

<sup>24</sup> **Artículo 12.** La reivindicatoria compete a quien no está en posesión de la cosa de la cual tiene la propiedad, y su efecto será declarar que la parte actora tiene dominio sobre ella y se la entregue la parte demandada con sus frutos y acciones, en los términos prescritos por el código civil."

<sup>25</sup> Esta restricción estaba prevista en términos similares en la Ley General de Bienes Nacionales de 1982 en su artículo 16, así como en la Ley General de Bienes Nacionales de 1944 en su artículo 8o.



titucional **no vulnera el derecho a la propiedad privada** previsto en el artículo 27 constitucional.

**105.** Sin embargo, con lo anterior queda evidenciado que la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado en relación con el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua **es incorrecta**, de modo que lo procedente es devolver el presente asunto al órgano federal para que proceda nuevamente al análisis de los conceptos de violación del amparo directo \*\*\*\*\*; pero partiendo de la base que el precepto analizado no faculta al Estado para destinar bienes al servicio público, sin que previamente exista un acto jurídico que implique o tenga como consecuencia la adquisición del dominio del bien, como una compraventa o una expropiación.

**106.** Apoya lo anterior, en lo conducente, el siguiente criterio aislado emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"REVISIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SI SE REVOCA LA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO –POR CONSIDERARSE CONSTITUCIONALES LAS LEYES APLICADAS EN EL ACTO RECLAMADO–, DEBE RESERVARSE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUANDO ÉSTE NO EXAMINÓ LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD. Cuando al conocer de la revisión de un juicio de amparo directo se consideren constitucionales las leyes impugnadas y, por tal motivo, se revoque la sentencia que otorgó el amparo, debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado para que se aboque al estudio de los aspectos de legalidad de los que no se ocupó por estimar inconstitucionales las leyes aplicadas en el acto reclamado, a fin de que resuelva lo que en derecho proceda, dado que, por un lado, el resultado del recurso no debe lógicamente ni jurídicamente impedir que el asunto se resuelva en su integridad y, por otro, conforme al artículo 92 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte debe resolver exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia, que en la revisión en amparo directo se limita al examen de cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras, como serían los aspectos de legalidad pendientes, atento lo dispuesto en el artículo 93 de la ley en cita."<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Registro digital: 198718; Pleno; Novena Época; materia común; tesis: P. LXXIV/97; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V, mayo de 1997, página 173; tipo: aislada.



## VI. DECISIÓN

**107.** En consecuencia, procede **revocar** la sentencia recurrida y **devolver** los autos al Tribunal Colegiado de origen, a efecto de que:

a) Proceda nuevamente al análisis de los conceptos de violación del amparo directo **\*\*\*\*\***, pero partiendo de la base que el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua, no faculta al Estado para destinar bienes al servicio público, sin que previamente exista un acto jurídico que implique o tenga como consecuencia la adquisición del dominio del bien.

b) Con libertad de jurisdicción, resuelva lo que en derecho corresponda.

**108.** En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—**Devuélvase** los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta del párrafo ciento seis, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) quien se reservó el derecho de formular voto concurrente. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.





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.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre 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 563/2020.

En sesión celebrada el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos,<sup>1</sup> la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión citado al rubro.

El asunto tiene su origen en una acción reivindicatoria, promovida por una sucesión que tiene un título de propiedad respecto del predio donde se ubica el aeropuerto de Ciudad Juárez, Chihuahua. La Federación se ostentó como dueña de ese inmueble y se opuso a lo reclamado, bajo el argumento principal de que el aeropuerto es un bien destinado a un servicio público y, por ende, no procede su reivindicación.

El tribunal de alzada confirmó la sentencia absolutoria de primera instancia. En consecuencia, la sucesión promovió juicio de amparo directo, el cual le fue negado bajo la consideración de que el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua establece que los bienes destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles y, por tanto, no son susceptibles de reivindicación mientras no se les desafecte del servicio al que se encuentren destinados.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Estuvo ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>2</sup> "Artículo 741. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."



En contra de esta determinación, la sucesión actora interpuso el presente recurso de revisión, en el que reclamó la inconstitucionalidad de dicho precepto aduciendo que no basta con que un bien se encuentre destinado a un servicio público para que se determine improcedente la acción reivindicatoria, sino que, para tal efecto, la Federación debe demostrar su legal adquisición.

En tal virtud, el problema jurídico se centró en analizar la constitucionalidad del artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua. La Primera Sala determinó que el precepto no vulneraba el derecho a la propiedad privada previsto en el artículo 27 de la Constitución Política del País.

Sin embargo, si bien el artículo no era inconstitucional, la Sala consideró que la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado en relación con ese artículo era incorrecta, porque el precepto no faculta al Estado para destinar bienes al servicio público sin que previamente exista un acto jurídico que implique o tenga como consecuencia la adquisición del dominio del bien, como una compraventa o una expropiación.

Siendo así, la decisión de la Primera Sala fue revocar la decisión del Colegiado y devolverle los autos a fin de que analizara nuevamente los conceptos de violación en el amparo, pero partiendo de la base de que el artículo 741 en comento no faculta al Estado para destinar bienes al servicio público sin que previamente exista un acto jurídico que implique o tenga como consecuencia la adquisición del dominio del bien.

Estoy de acuerdo con la decisión de la Sala, sin embargo, cuando originalmente presenté este asunto a mis colegas, la propuesta contenía un lineamiento adicional como parte de la decisión medular y que consistía en que el Tribunal Colegiado efectuara un análisis de todas las cuestiones relacionadas con la controversia natural, **específicamente sobre los temas de seguridad jurídica y buena fe registral**. Resultaba entonces indispensable que revisara detenidamente todas las constancias, a efecto de visibilizar la historia de cómo se fueron realizado las respectivas adquisiciones a lo largo de los años, y así corroborar si la Federación podía considerarse como adquirente de buena fe, con las protecciones inherentes a esta figura jurídica, o si no era así.

Durante la discusión, la mayoría de la Sala determinó limitar la decisión al análisis de constitucionalidad y sólo señalar que fue incorrecta la interpretación del precepto que hizo el Tribunal Colegiado, pero sin expresar ningún razonamiento



de cuáles eran las cuestiones que el órgano federal tenía que tomar en cuenta para resolver.

Coincido con la decisión de la Sala, pero de manera concurrente porque, si bien comprendo la preocupación que suscita el adentrarnos como Máximo Tribunal en establecer directrices sobre cuestiones que son más bien de calificación probatoria y por lo tanto de legalidad (y competencia ordinaria de los juzgados y tribunales más que de la Corte), considero que sí podíamos brindar mayores elementos para la pronta resolución del asunto y hacerlo sin inclinar la balanza hacia ningún lado en particular.

Por la larga historia del presente caso, de unas ocho décadas, resultaba altamente conveniente establecer la indicación que el Tribunal Colegiado debía revisar detenidamente todas las constancias a efecto de ordenar y concatenar la historia de este caso sin perder de vista la seguridad jurídica de cada una de las transacciones efectuadas a los largo de ochenta años, para así corroborar si la Federación puede considerarse como adquirente de buena fe o si gozaba del beneficio de buena fe registral con las protecciones que esto conlleva, o si no era así.

Esta indicación podría haber facilitado la pronta y definitiva resolución de un litigio que durante diversos años ha acumulado vaivenes y reposiciones de procedimientos que se alejan del entendido constitucional de que la justicia debe ser pronta y expedita.

Además, la indicación mencionada no invadía la competencia del Tribunal Colegiado para resolver los temas de legalidad, pues no se trataba de dar alguna directriz específica sobre el resultado de esa valoración pues mantendría su libertad de jurisdicción para decidir lo que considerara pertinente, según las constancias que tuviera a la vista privilegiando solamente el análisis de cómo se había perfeccionado cada una de las transacciones en términos de seguridad jurídica.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 741 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA NO FACULTA AL ESTADO PARA ASIGNAR ESE DESTINO SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UN ACTO JURÍDICO QUE IMPLIQUE O TENGA COMO CONSECUENCIA LA ADQUISICIÓN DEL DOMINIO DEL BIEN.**



**Hechos:** Una persona demandó, vía civil, la reivindicación de un predio al Poder Ejecutivo de la Federación, el cual se ostentó como propietario y señaló que la acción era improcedente porque el predio es ocupado en el servicio público. Se dictó una sentencia absolutoria que fue confirmada en apelación. Inconforme, la parte actora promovió un juicio de amparo directo que le fue negado bajo el argumento de que el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua establece que los bienes destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecte del servicio público al que se hallen destinados. En contra de esta resolución la parte quejosa interpuso recurso de revisión en el que se reclamó la inconstitucionalidad de ese precepto argumentando que vulnera el derecho a la propiedad privada porque la titularidad del Estado sobre un inmueble sólo puede generarse a partir de una compraventa o expropiación y no en virtud de su destino al servicio público.

**Criterio jurídico:** La disposición contenida en el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua, en el sentido de que los bienes destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecte del servicio público al que se hallen destinados, no faculta al Estado para asignar ese destino sin que previamente exista un acto jurídico como la compraventa o la expropiación que impliquen o tengan como consecuencia la adquisición del dominio de esos bienes.

**Justificación:** El derecho a la propiedad privada encuentra su límite en el interés colectivo, pues los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, autorizan al Estado a imponer limitaciones a la propiedad de los particulares a través de un conjunto de medidas jurídicas que afectan su dominio (decomiso, requisición, expropiación, ocupación temporal, servidumbre, restricción o modalidades a la propiedad), las cuales se establecen por la autoridad administrativa a través de un régimen jurídico especial y mediante la declaración legal correspondiente. Específicamente el artículo 9 de la Ley de Bienes Nacionales señala que la adquisición, afectación



o destino de un inmueble para el servicio público o el uso común se realizará mediante acuerdo o decreto y una vez cumplidos los requisitos ese carácter será irrevocable.

En ese sentido, el artículo 741 del Código Civil del Estado de Chihuahua dispone que los bienes destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecte del servicio público al que se hallen destinados. Sin embargo, de su contenido no se desprende una facultad al Estado para asignar ese destino a un bien sin que previamente exista un acto jurídico como la compraventa o la expropiación que impliquen o tengan como consecuencia la adquisición del dominio del bien. Debido a lo anterior, para que la afectación a la propiedad privada pueda producir consecuencias de derecho, no basta la sola declaración de que el inmueble está destinado a un servicio público, sino que debe existir un acto jurídico administrativo previo sobre la adquisición del dominio del bien, pues sólo de esa manera se justificaría que el bien pueda considerarse del servicio público o propio del Estado como condición necesaria para determinar la aplicabilidad del referido artículo 741, y por lo tanto, considerar que tiene la calidad de inembargable e inalienable, es decir, que no se puede gravar ni enajenar, transmitir, ceder o vender legalmente.

### 1a./J. 148/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 563/2020. Enrique Clay Creel, su sucesión. 24 de noviembre de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que estaba con el sentido pero se apartaba de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: María Elena Corral Goyeneche y Werther Bustamante Sánchez.

Tesis de jurisprudencia 148/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL PUNTO CUARTO, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2013, QUE RESERVA COMPETENCIA AL ALTO TRIBUNAL PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY LOCAL, UN REGLAMENTO FEDERAL O LOCAL O CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL.**

AMPARO EN REVISIÓN 8/2022. 8 DE JUNIO 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 NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIAS: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA Y EDEMNA DANIELA OSORIO PACHECO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** En un juicio sucesorio se adjudicó un bien inmueble en favor de dos herederos. Éstos solicitaron al Juez Civil que analizara la constitucionalidad y convencionalidad de la exigencia de protocolizar ante notario público la resolución que ordena la adjudicación del inmueble, establecida en los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil, así como en los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos del Estado de Chihuahua. El Juez determinó que no había lugar a acordar de conformidad lo solicitado. Los coherederos interpusieron recurso de revocación contra dicho auto, mismo que fue resuelto confirmando el proveído recurrido. Contra esta última determinación, los coherederos promovieron juicio de amparo indirecto impugnando la inconstitucionalidad de los artículos referidos por considerarlos violatorios del derecho de igualdad, seguridad jurídica, propiedad, entre otros. El Juez de Distrito resolvió que tales disposiciones no eran inconstitucionales. Contra esta última determinación se interpuso el recurso de revisión.

Apartado	Criterio y decisión	Págs.
<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE</b>	Se presenta una síntesis de los hechos que dieron lugar a la presentación de la demanda	2-22



		de amparo indirecto y posteriormente a la presentación del recurso de revisión.	
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala no es competente para conocer del presente recurso de revisión, toda vez que no se actualiza el supuesto de excepción contemplado en el punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.	22-35
II.	<b>DECISIÓN</b>	<b>ÚNICO.</b> Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para los efectos precisados en la parte final de este fallo.	35

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **ocho de junio de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **8/2022**, interpuesto por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , de apellidos \*\*\*\*\* , en contra de la resolución que dictó el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el titular del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en el expediente juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* .

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si se actualiza la competencia originaria de este Alto Tribunal para resolver el recurso de revisión presentado por los referidos recurrentes, en el que hacen valer agravios sobre la inconstitucionalidad del sistema normativo que estiman conformado por los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil, así como los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos del Estado de Chihuahua, en los que se establece la exigencia de protocolizar ante notario público la resolución judicial en la que se adjudiquen bienes inmuebles en los juicios sucesorios, por considerarlos violatorios del derecho de igualdad y no discriminación.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**Juicio sucesorio especial intestamentario.** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, de apellidos \*\*\*\*\*, promovieron juicio sucesorio especial intestamentario a bienes de sus progenitores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, mismo que por cuestión de turno correspondió al conocimiento del Juzgado Séptimo Civil por Audiencias del Distrito Judicial de Morelos, con residencia en la ciudad de Chihuahua, y fue radicado bajo el número de expediente \*\*\*\*\*.

2. Por escrito presentado el quince de diciembre de dos mil veinte, el mandatarario judicial de los accionantes, solicitó al Juez de origen que analizara la convencionalidad y constitucionalidad de la norma general que ordena la protocolización ante notario público, de la resolución de adjudicación sobre el bien inmueble objeto del juicio sucesorio.

3. El dieciséis de diciembre de dos mil veinte, fecha en que se celebró la audiencia del procedimiento sucesorio especial,<sup>1</sup> \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, de apellidos \*\*\*\*\*, se adhirieron al escrito presentado el quince de diciembre de dos mil veinte por su abogado; sin embargo, sin dar respuesta a dicha petición, el Juez, luego de hacer la adjudicación, determinó: *"En virtud de lo anterior se dejan a salvo los derechos de los herederos, a fin de que designen la Notaría Pública a la que habrán de remitirse en su momento las constancias para la protocolización correspondiente"*.

4. Contra dicha determinación (la audiencia), los interesados interpusieron recurso de revisión, del cual correspondió conocer a la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua, asignándole el número de expediente \*\*\*\*\* , que fue resuelto por resolución de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, declarando inoperantes los agravios y confirmando la actuación recurrida.

<sup>1</sup> Conforme lo establece el segundo y tercer párrafos del artículo 491 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, en dicha audiencia:

1. Se declaró como únicos y universales herederos a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*;
2. Se aprobó el inventario de la sucesión, entre el cual se incluyó el bien inmueble ubicado en \*\*\*\*\*;
3. Se aprobó el proyecto de partición y se adjudicó a los coherederos el bien inmueble referido.





5. Por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Juez del conocimiento se pronunció sobre el escrito presentado el quince de diciembre del dos mil veinte, y determinó que no había lugar a acordar de conformidad lo solicitado (la petición de hacer control de constitucionalidad y convencionalidad sobre la norma que ordena protocolizar la resolución judicial de adjudicación). Contra dicho auto los herederos interpusieron recurso de revocación, que fue resuelto el veintiséis de marzo del dos mil veintiuno, confirmando el auto recurrido.

6. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* promovieron juicio de amparo indirecto, señalando como autoridad responsable y actos reclamados, los siguientes:

- **Autoridad responsable:** Magistrado de la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua, Chihuahua.

- **Acto reclamado:** La sentencia dictada el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, dentro del toca \*\*\*\*\*, la cual se publicó en las listas de estrados el diecinueve de febrero del mismo año.

7. Por escrito de seis de abril de dos mil veintiuno, los quejosos presentaron ampliación de su demanda de amparo, respecto de las autoridades responsables y actos reclamados, siguientes:

"AUTORIDADES RESPONSABLES:

"H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

"C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

"C. JUEZ SEPTIMO CIVIL POR AUDIENCIAS DEL DISTRITO JUDICIAL DE MORELOS, ESTADO DE CHIHUAHUA.

"ACTOS QUE SE RECLAMAN:

"1. Del Congreso del Estado: La discusión, aprobación y expedición del Decreto No. 402/73, publicado en el Periódico Oficial del Estado Número 24, del 23



de marzo de 1974, por el que se decreta el Código Civil del Estado de Chihuahua, en cuanto a sus artículos 1669, 1671, 2081 y 2190 en la parte normativa en que exigen protocolizar ante notario las adjudicaciones de inmuebles.

"La discusión, aprobación y expedición del Decreto Número 493/2014 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado Número 59 del 23 de julio del 2014, en el que se da a conocer el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, por lo que respecta a sus artículos 481, 482 y 491 en la parte normativa que exigen protocolizar ante notario las adjudicaciones de inmuebles.

"2. Del C. gobernador, reclamo la promulgación de los decretos mencionado en el punto anterior, en las partes ahí señaladas.

"3. Del C. Juez Séptimo de lo Civil por Audiencias, el acto de aplicación de dichos numerales, en el proveído de fecha 26 de marzo del 2021, en el expediente 249/20 expediente que emana del toca 27/21 de la Sexta Sala Civil."

8. La demanda de amparo y su ampliación, quedó registrada bajo el expediente juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua.

9. **Conceptos de violación:** En la demanda de amparo y su ampliación, los quejosos hicieron valer los siguientes conceptos de violación:

A. En el único concepto de violación del escrito inicial, los quejosos señalaron que la resolución dictada el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno en el toca \*\*\*\*\*, vulnera los derechos tutelados por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, así como el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser contraria a los principios de seguridad jurídica y justicia completa, además que la autoridad responsable no cumplió con el principio de congruencia, inmerso en el de justicia completa, mismo que se encuentra tutelado en el artículo 17 constitucional.

B. Lo anterior, porque la Sala de apelación, en forma incongruente, por una parte, aseguró que el precepto respecto del cual solicitaron el control de convencionalidad y constitucionalidad no les fue aplicado y que el Juez no había



dado contestación a su petición; y al mismo tiempo concluyó que su solicitud sí fue respondida por el juzgador en un auto posterior, respecto del cual adujo preclusión porque no se inconformaron con dicho proveído. Lo anterior es incorrecto, pues por una parte, la autoridad de alzada incurrió en el vicio *extra petitia* porque no atendió a la omisión impugnada conforme a la determinación recurrida que fue el acta de la audiencia, además que ellos sí interpusieron recurso de revocación contra el posterior proveído a que se refirió la responsable, de cuya tramitación no fue informada por el Juez natural.

C. En el escrito de ampliación de demanda los quejosos señalaron que los preceptos impugnados como sistema normativo (artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil, así como los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos del Estado de Chihuahua) conforme a los cuales se exige la protocolización ante notario público de la resolución de partición y adjudicación de inmuebles en juicios sucesorios, vulneran los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales, porque resultan contrarios a los derechos de seguridad jurídica, de propiedad, de igualdad y no discriminación, y al principio de división de poderes, ni superan un test de proporcionalidad.

D. Sostuvieron que si bien las normas pueden tener un fin constitucional válido en tanto pretenden maximizar la seguridad jurídica del derecho de propiedad en relación con las transmisiones de dominio derivadas de adjudicaciones en juicios sucesorios; sin embargo, no superan la grada de idoneidad, porque la protocolización notarial no añade certeza jurídica a una resolución judicial de partición y adjudicación de un bien hereditario, toda vez que la seguridad jurídica que ya reviste la sentencia judicial incluso es mayor que la de una escritura pública, ya que aunque ambas comparten algunos atributos (dice, las emite una autoridad o sujeto legitimado por el Estado para ello, cuentan con un archivo y registro del acto y documento, cuentan con fe pública, hacen prueba plena en juicio y traen aparejada ejecución), la sentencia además puede ser cumplida por el poder coactivo del Estado en forma inmediata y es oponible a terceros sin ulterior formalismo, a diferencia de una escritura pública; de ahí que esta última no mejora la calidad de la primera; inclusive, adujeron, se desatiende el carácter de cosa juzgada que reviste a dicha sentencia, y la función notarial por sus características, reiteran, no incrementa la seguridad jurídica de un fallo judicial.



E. Argumentaron que tampoco se supera la etapa del test de proporcionalidad relativa a la necesidad, porque no existan medidas alternativas igualmente eficaces para alcanzar el fin constitucional válido; en torno a ello, precisaron, por ejemplo, el propio Código Civil del Estado de Chihuahua en su artículo 1159, dispone que la sentencia judicial que declara la prescripción adquisitiva se inscribirá directamente en el Registro Público de la Propiedad y servirá como título de propiedad; de manera que la propia legislación en un caso análogo da un trato más sencillo y menos gravoso para el gobernado al no exigir protocolización respecto de transmisiones de propiedad contenidas en una resolución judicial; lo cual demuestra que no se supera la necesidad.

F. Sumado a ello, argumentaron que lo anterior actualiza una violación directa al derecho de igualdad jurídica, conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.", y atendiendo además a la tesis aislada de dicha Sala, de título: "USUCAPIÓN. EL ARTÍCULO 5.141 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, VIGENTE HASTA EL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2016, QUE EXIGE PROTOCOLIZAR ANTE NOTARIO PÚBLICO LA SENTENCIA QUE LA DECLARA, VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD."; esto, porque más allá de que la sentencia de prescripción adquisitiva sea declarativa del derecho de propiedad generado por la posesión y la sentencia de partición y adjudicación en el juicio sucesorio sea constitutiva de dicho derecho de propiedad, lo relevante es que ambas resoluciones judiciales se constituyen como el título de propiedad, escrito y fidedigno del momento en que la autoridad judicial reconoce o confiere el derecho al adquirente.

G. Señalaron que también en el ámbito del derecho agrario es innecesario llevar a cabo cualquier protocolización para transmitir derechos en relación con sucesiones, y que la ley reconoce fuerza suficiente a la resolución jurisdiccional o administrativa, para que sea inscrita en el Registro Agrario Nacional (dan algunos ejemplos).

H. Continuando con el test referido sostuvieron que tampoco se satisface la proporcionalidad en sentido estricto, relativa a que el grado de realización del



fin perseguido sea mayor a la afectación del derecho fundamental; pues en el caso, dado que la protocolización no añade seguridad jurídica o algún otro valor a la sentencia judicial como título de propiedad, el grado de realización de la finalidad es nulo; por ende, cualquier injerencia en la esfera jurídica de la persona es injustificada y violatoria de sus derechos, pues la actuación notarial es un servicio costoso que incide en su economía, y mientras no se haga afecta el disfrute del derecho de propiedad, desincentiva la formalidad, y se genera desventaja en el uso y goce del derecho e inhibe el poder enajenar a terceros o gravar la propiedad.

I. Por otra parte, argumentaron que se vulnera el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional, porque se somete y subordina un acto judicial (la sentencia), al perfeccionamiento que brinde la actuación de un notario público, entendiéndose que dicha función notarial dimana del Poder Ejecutivo, con lo que en forma inconstitucional se suspenden los efectos de una resolución judicial firme. Se pone en segunda jerarquía la seguridad jurídica de la institución de la cosa juzgada contenida en una resolución judicial firme, para exigir un perfeccionamiento por parte de un acto que deriva del Poder Ejecutivo.

J. Por último, señalaron los quejosos que dichos preceptos legales, al establecer que en los juicios sucesorios las adjudicaciones de inmuebles deben de protocolizarse ante notario, carecen de razonabilidad, ya que resulta ociosa la doble formalización, puesto que la sentencia cuenta con la fe pública del secretario, por lo que se vulnera el derecho de propiedad y no discriminación, generando una sobre formalización y cobro innecesario. Incluso, dicen, la finalidad de la norma no puede ser la retención de impuestos, porque respecto de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la transmisión hereditaria no lo genera; y en relación con el impuesto por la traslación de dominio de inmuebles que prevé la Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua para el año 2020 (referido al caso de la prescripción adquisitiva), de estimarse aplicable, no tiene que ser retenido necesariamente por un notario público, pues la norma brinda la opción de que se cubra por el interesado directamente ante la autoridad correspondiente.

10. **Sentencia de amparo.** En sesión de dos de junio de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito dictó sentencia en la cual resolvió sobreseer en el juicio de amparo respecto de uno de los actos jurisdiccionales reclamados y, en lo que



interesa, determinó negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a los quejosos respecto de la impugnación de las normas generales; ello, basándose en las siguientes consideraciones:

A. El Juez de Distrito, al analizar las causas de improcedencia, determinó la actualización de la prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación al acto reclamado consistente en la resolución dictada el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno por el Magistrado de la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua, en el toca de revisión \*\*\*\*\* (cuya materia fue la audiencia); al respecto, consideró que ya habían cesado los efectos de ese acto reclamado, en tanto quedó sustituido procesalmente por el diverso, también impugnado, consistente en la resolución de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno que resolvió el recurso de revocación que confirmó el auto posterior a la audiencia, en que el Juez expresamente determinó no ejercer control de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio* respecto de las normas que ordenan protocolizar la resolución de adjudicación; por lo que determinó el sobreseimiento del juicio de amparo respecto de la aludida resolución de alzada.

B. Sobre la diversa causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, consistente en que el solicitante del amparo omitió combatir la promulgación de la ley reclamada por vicios propios conforme al numeral 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, el Juez Federal determinó que no se actualizaba, ya que dicha excepción no se prevé tratándose de la autoridad que promulgó la ley.

C. En relación con los conceptos de violación que hizo valer la parte quejosa en su demanda de amparo, en los cuales impugnó los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil del Estado de Chihuahua y los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, preceptos que en consideración de los solicitantes establecen el sistema normativo consistente en que en los juicios sucesorios las adjudicaciones de inmuebles se deben de protocolizar ante notario público, el Juez de Distrito determinó que los mismos resultaban infundados ya que:



i. Los preceptos cumplen con el principio de razonabilidad e igualdad establecido constitucionalmente al existir causa fundada para otorgar un trato diferente a las sentencias dictadas en juicios de usucapión y las emitidas en materia agraria, en relación con las adjudicaciones realizadas en los juicios sucesorios como el de origen.

ii. Luego de reseñar diversas consideraciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su doctrina sobre el derecho de igualdad y no discriminación, el Juez sostuvo que el supuesto normativo impugnado en el caso, mismo que exige la protocolización de las adjudicaciones de inmuebles decretadas con juicios sucesorios, no es comparable con el previsto en el numeral 1159 del mismo ordenamiento jurídico, que establece que la sentencia ejecutoria que declare procedente la acción de prescripción adquisitiva se inscribirá en el Registro Público y servirá de título de propiedad, pues no se trata de dos supuestos similares en los que se estime que pudiera haber un criterio diferenciador injustificado, ya que se trata de dos hipótesis diferentes.

iii. Sostuvo que lo anterior era así, porque la acción de prescripción adquisitiva es declarativa, por lo que es necesario que la prescripción esté consumada al tiempo de ejercerse la acción, ya que quien la deduce está afirmando que se ha convertido en propietario del bien por haberlo poseído por cierto tiempo que marca la ley y con todos los requisitos exigidos para usucapir, por lo que tal dominio es en lo que estriba la causa de pedir en esta clase de juicios, y la sentencia ya registrada constituye prueba histórica de la propiedad, por lo que se trata de supuestos distintos, siendo constitucionalmente válido que la regulación también sea distinta.

iv. En relación con la comparación entre el sistema normativo reclamado y el derecho agrario, el Juez de Distrito refirió que tampoco se trata de un supuesto que amerite un mismo trato jurídico, pues este último se rige por normas constitucionales y legales que conforman el derecho social agrario y no por normas de derecho privado o civil.

v. Señaló que el sistema normativo combatido persigue una finalidad que se justifica por el hecho de que con motivo de la protocolización se dotará de



seguridad al acto jurídico y se vela por el derecho de propiedad al autenticar y dar forma a la actuación judicial.

vi. Que si bien dicho trámite requiere la inversión de tiempo y dinero, constituye un mayor beneficio para los quejosos, ya que se formaliza mediante la escrituración como parte conclusiva del procedimiento.

vii. Estimó que no era aplicable la tesis citada por la parte quejosa, de rubro: "USUCAPIÓN. EL ARTÍCULO 5.141 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, VIGENTE HASTA EL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2016, QUE EXIGE PROTOCOLIZAR ANTE NOTARIO PÚBLICO LA SENTENCIA QUE LA DECLARA, VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.", ya que la ejecutoria de la cual derivó, analizó el artículo 5.141 del Código Civil del Estado de México que regula la protocolización ante notario de resoluciones judiciales que declaran la prescripción adquisitiva, y prevé dos regímenes diferentes, sin que dichos supuestos se actualicen en el asunto.

viii. Asimismo, refirió que no se vulnera el derecho de propiedad con el requisito de protocolización ya que ese derecho se estableció en la adjudicación decretada por el Juez responsable, al reconocérseles como adjudicatarios; ni se vulnera el principio de cosa juzgada, ya que la exigibilidad de la protocolización no conlleva una afectación a la determinación dictada por la autoridad judicial, pues el derecho de propiedad nace con la adjudicación, con independencia de la protocolización e inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

ix. En consecuencia, el Juez de Distrito determinó que resultaba infundado el argumento en el que las quejas adujeron una afectación al principio de división de poderes, ya que la resolución emitida por la autoridad jurisdiccional en realidad no se encuentra supeditada a la protocolización de la adjudicación, si no que sólo constituye su formalización mediante escrituración como parte conclusiva del procedimiento que se ejerce y en la que el Juez hace efectiva su resolución soberana.

x. Finalmente, concluyó que al no resultar violatorios de derechos fundamentales los actos reclamados, lo procedente era negar el amparo y la protección de la Justicia Federal.





11. **Recurso de revisión.** Por escrito presentado el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, los quejosos, por conducto de su apoderado legal, interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo e hicieron valer los siguientes agravios:

A. **Primero.** Los recurrentes se duelen de la vulneración al principio de congruencia y exhaustividad, porque el Juez Federal interpretó de manera inadecuada la tesis de esta Primera Sala, de rubro: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.", ya que:

i. De dicha tesis se desprende que existe un mandato constitucional dirigido al legislador en el que se ordena dar tratamiento igual a todas las personas en sus derechos y obligaciones.

ii. Aducen que al existir dos regímenes jurídicos que regulan situaciones similares, la distinción entre ambos debe de ser razonable para que pueda ser constitucional.

iii. Sostiene que para mostrar que una distinción legal no es razonable debe de señalarse porque resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados.

iv. En ese sentido, aducen que dicha tesis refiere que el punto de comparación se realiza entre hechos equivalentes o semejantes, no idénticos.

v. Por lo que existe discriminación cuando dos supuestos de hecho equivalentes o regímenes jurídicos semejantes, son regulados de forma desigual sin existir justificación.

B. Refieren que en el caso concreto el a quo sostuvo de manera equivocada que la norma contenida en el artículo 1159 del Código Civil del Estado de Chihuahua, relativa a la inscripción de sentencias de prescripción adquisitiva en el Registro Público de la Propiedad, no es semejante al sistema normativo cuestionado, al referir que la primera regula supuestos distintos por tratarse de una sentencia



declarativa de derechos, frente a una constitutiva como es el caso de la adjudicación hereditaria.

C. Al respecto, argumentan que si la sentencia de usucapión se erige como prueba histórica de propiedad, ello también aplica a la resolución de adjudicación sucesoria, por lo que en ello estriba el punto de comparación y la semejanza en los regímenes; y tanto la sentencia de prescripción como el fallo de adjudicación hereditaria son resoluciones judiciales firmes que se constituyen como títulos de propiedad, siendo ese punto, insisten, en donde se analiza la aproximación y semejanza de ambos regímenes jurídicos, lo cual fue obviado por el Juez de Distrito violando el principio de exhaustividad.

D. Consideran que con dicho error, el Juez Federal también obvia la semejanza reconocida por el legislador del Estado de México y resuelta por esta Primera Sala en el criterio contenido en la tesis citada en la demanda de amparo con número de registro digital: 2018864, en donde se resolvió por este Alto Tribunal el trato desigual contenido en el artículo 5.141 del Código Civil del Estado de México.

E. Sostienen que la comparación entre los dos regímenes (sentencia de usucapión y sentencia de adjudicación hereditaria) se expone considerando que el mismo criterio, fin u objetivo que sustenta la norma que ordena la protocolización de la adjudicación de inmuebles en juicio sucesorio, es la que orilló al legislador del Estado de México a ordenar la protocolización de la sentencia de prescripción, lo cual fue declarado inconstitucional en la mencionada tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

F. Así, aducen que los regímenes jurídicos comparados son supuestos diferentes en cuanto a la causa por la que se adquiere la propiedad, pero semejantes en cuanto ello se determina en una sentencia judicial, y por lo tanto comparables, ya que en ambos casos, la sentencia se produce como título de propiedad.

G. Argumentan que si lo que se pretende es responder si existen puntos válidos de comparación entre ambas normas, la respuesta es afirmativa, pues los fines que persiguen las sentencias por ser el acto de materialización en el que un Juez se pronuncia sobre la propiedad de un bien, ya sea declarando una



situación fáctica o constituyendo un derecho, en ambos casos se produce un título de propiedad, y que tales extremos fueron expuestos al Juez Federal, sin embargo, éste no se pronunció al respecto.

H. Señalan que los anteriores argumentos también son válidos para comparar el régimen en cuestión con el régimen ejidal, por lo que el punto de comparación que el Juez inadvirtió se constriñe al título de propiedad, lo cual revela incluso un mayor trato desigual en relación con el sistema comparado, ya que el legislador fue más proteccionista con la materia agraria, pues en ésta, siendo incluso más estricta que la civil, la ley sí confía en la certeza jurídica brindada por un juzgador y prescinde de cualquier perfeccionamiento posterior por parte de un notario público.

I. Lo manifestado por el Juez de amparo en relación con la finalidad de la protocolización refiriendo que la misma consiste en velar por el derecho de propiedad al autenticar y dar forma a la actuación judicial, dicen, es impreciso porque implicaría la consideración por parte del legislador de que el fallo de adjudicación emanado de la autoridad judicial es ineficaz para dotar de autenticidad y forma a un acto jurídico, lo cual no es razonable ya que no existe un grado más alto de certeza jurídica que una sentencia judicial que ha causado ejecutoria, ya que incluso ésta es oponible ante terceros sin requerir de más formalismo y puede ser cumplida por el poder coactivo de Estado inmediatamente; por lo que a su consideración no es razonable lo establecido en la sentencia recurrida en el sentido de considerar que el fin perseguido por la norma es velar por el derecho de propiedad, puesto que no hay un grado máximo de seguridad documental.

J. Asimismo, refieren que de considerar que el fin perseguido por la norma sea velar por el derecho de propiedad, dicha medida sería insuficiente e irrelevante puesto que ello afectaría en mayor medida el derecho, ya que si se establece que con la sentencia ejecutoria el derecho de propiedad se asegura de forma plena, entonces la protocolización no produciría un efecto más alto a dicha plenitud, quedando como un formalismo carente de sentido.

K. Insisten en que carece de razonabilidad la afirmación del Juez de que una decisión jurisdiccional requiera ser perfeccionada o mejorada por un notario



público; dicho juzgador omitió analizar los motivos por los cuales los quejosos sostuvieron que no se cumpliría el fin de seguridad jurídica de la norma, por lo que se vulnera el principio de exhaustividad que toda sentencia debe observar.

L. En relación con el pronunciamiento del Juez de Distrito en donde refiere que la protocolización constituye un mayor beneficio, en virtud de que constituye la formalización mediante escrituración, dicho juzgador se equivoca, ya que la formalización como tal no es un fin en sí mismo, además de que ese pronunciamiento vulnera la propia Ley de Amparo en su artículo 74, fracciones II, III, IV y V, mismo que establece que se debe de privilegiar la solución del conflicto sobre cualquier formalismo.

M. Aducen que es incorrecto establecer la necesidad de la protocolización como parte conclusiva del procedimiento de adjudicación sucesoria, ya que ello se torna en un formalismo inútil y oneroso, puesto que es innecesario que el Juez haga efectiva su resolución, además de que para ello cuenta con medios de comunicación a otras autoridades para cumplir dichos efectos, como los oficios y las medidas de apremio.

N. El legislador no puede llegar a extremos absurdos en donde se impongan cargas innecesarias a los gobernados, como en la especie sucede con la exigencia de la protocolización de una sentencia judicial; se avala la duplicación de actuaciones con el efecto conclusivo.

O. **Segundo.** En el segundo agravio, la parte recurrente aduce que el Juez de Distrito analizó de manera incongruente, formalista e insuficiente su derecho de propiedad, al referir que el mismo no se veía afectado al haberse ordenado la protocolización de la adjudicación, ya que además de ser incorrecto, ello es contradictorio, puesto que:

i. Por un lado, se reconoce que la propiedad se otorga en plenitud a favor de los recurrentes en el acto de la adjudicación, pero por otro lado se considera útil la protocolización para ampliar su formalización.

ii. Refieren los recurrentes que el juzgador introdujo una cuestión ajena a la litis planteada e irrelevante del derecho de propiedad, al determinar que quedan



expeditos los derechos para exigir la protocolización, ya que ello genera una violación al principio de congruencia externa al no haber sido planteado en la demanda de amparo.

iii. Se duelen de que el Juez confunde dos situaciones similares mas no idénticas: que la propiedad en favor de los recurrentes es oponible a terceros con el mero acto de la adjudicación, no obstante para efectos declarativos o de publicidad ante terceros, sólo es necesaria su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, pero no se puede llevar a cabo, porque para ello hay que realizar la protocolización que ordena la ley y que se combate en el juicio de amparo, por lo que, al obstaculizar esa inscripción con un formalismo innecesario, se le está vulnerando en su derecho de propiedad al inhibir su uso, goce, disfrute y particularmente su disposición.

P. Afirman que el Juez de amparo omitió analizar cabalmente los conceptos de violación y la normatividad aplicable, por lo que se configura una contravención a los principios de legalidad y exhaustividad.

Q. **Tercero.** En el tercer agravio que hicieron valer los recurrentes, manifiestan que el Juez a quo vulneró el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al interpretar de manera incorrecta la ley, pues consideró que no se vulnera el principio de cosa juzgada.

R. **Cuarto.** Por último, en el cuarto agravio señalan que se vulneró el principio de congruencia interna, al responder el concepto de violación relativo a la afectación al principio de división poderes y al referir que la protocolización abona a la formalización en beneficio de las personas interesadas.

12. De dicho recurso de revisión por razón de turno correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Decimoséptimo Circuito, registrándose como amparo en revisión \*\*\*\*\*; seguidos los tramites de ley, en audiencia ordinaria virtual de tres de diciembre de dos mil veintiuno, dicho tribunal resolvió:

"PRIMERO.—Queda firme el sobreseimiento decretado por el Juez Federal, respecto de los actos reclamados precisados en el considerando quinto por las razones expuestas en el mismo.



"SEGUNDO.—En la materia de la revisión relativo a la inconstitucionalidad de leyes, se deja a salvo la jurisdicción originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"TERCERO.—Remítase el recurso de revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se pronuncie sobre el fondo de la cuestión planteada, consistente en la constitucionalidad de los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil del Estado de Chihuahua, 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria."

13. En dicha sentencia, en lo que interesa, el Tribunal Colegiado estableció:

Que quedaba firme el sobreseimiento decretado por el Juez de amparo en relación con el acto reclamado consistente en la sentencia emitida por el Magistrado de la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua, el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, en el toca de revisión \*\*\*\*\* , ya que la parte recurrente no esgrimió agravio alguno respecto de dicho sobreseimiento.

B. Consideró procedente remitir el recurso de revisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por actualizarse la competencia originaria para resolver sobre la impugnación de inconstitucionalidad de los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil del Estado de Chihuahua y los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles de la misma entidad federativa, conforme a los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del País, artículo 83 de la Ley de Amparo y artículo 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como lo establecido en el punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se determinaron los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para la competencia delegada de estos últimos.

C. El Tribunal Colegiado refirió que la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualizaba toda vez que:



i. Los quejosos en sus conceptos de violación hicieron valer la inconstitucionalidad de los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil del Estado de Chihuahua y los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, y el Juez de Distrito en la sentencia recurrida abordó el análisis de dichos preceptos, desestimando los conceptos de violación; sin embargo, en el presente recurso de revisión acuden los quejosos a controvertir tales consideraciones conforme a los agravios expuestos.

ii. El problema de constitucionalidad que subsiste, no se identifica con alguno de los señalados en el catálogo previsto en el punto cuarto, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, para configurar la competencia delegada de dicho tribunal; y en cambio, se actualiza el supuesto contenido en el inciso B), de ese punto y fracción, que reserva competencia a la Suprema Corte para conocer del recurso de revisión en que se impugnen normas locales, cuando ello implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales en los que México sea Parte, y no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas, pues en el caso, se argumenta vulneración al derecho fundamental de igualdad tutelado por el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente sobre el idéntico tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones.

D. En razón de lo anterior, el Tribunal Colegiado resolvió dejar a salvo la jurisdicción originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y ordenó la remisión de los autos a este Alto Tribunal para que se pronunciara respecto de los agravios expuestos por los recurrentes.

**14. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de trece de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente registró el asunto con el número de expediente **8/2022**, dijo asumir la competencia originaria de esta Suprema Corte para admitir el recurso y resolver los agravios expuestos sobre la inconstitucionalidad de los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil, así como los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Chihuahua; ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal y, finalmente, turnó el asunto a la ponencia



de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, enviándolo para su radicación a esta Primera Sala.

15. **Avocamiento.** En proveído de cinco de abril de dos mil veintidós, la Ministra Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avocó al conocimiento del asunto, y una vez integrado el expediente, ordenó se remitiera a la ponencia designada.

## COMPETENCIA

16. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **no** es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, por las razones que se exponen a continuación:

17. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de apelación, procede el recurso de revisión, del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando *habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales* por estimarlas directamente violatorias de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.<sup>2</sup>

18. En consonancia con dicha regla competencial de orden constitucional, el artículo 83 de la Ley de Amparo reitera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión contra sentencias dictadas en la audiencia constitucional, *cuandohabiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales*, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

<sup>2</sup> (Reformado [N. de e. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: (Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"a) Cuandohabiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."





19. De modo que conforme a las anteriores normas, la competencia para conocer del recurso de revisión en amparo indirecto (que es el aquí interesa analizar), cuando en la demanda de amparo se hayan impugnado *normas generales* (sin importar su rango) corresponde **originariamente** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

20. Ahora bien, el artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución General de la República,<sup>3</sup> faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir *acuerdos generales*, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas, de los asuntos que le compete conocer, así como para remitir a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos generales, la propia Corte determine, para una mejor impartición de justicia.

21. También en armonía con lo anterior, el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo prevé que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las Salas los asuntos de su competencia o remitirá a los Tribunales Colegiados de Circuito los que, conforme a los referidos acuerdos generales, la propia Corte determine.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> (Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

(Reformado. D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

<sup>4</sup> "Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia **o remitirá a los Tribunales Colegiados de Circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.**"



22. Por otra parte, el artículo 84 de la Ley de Amparo, dispone que son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión, en los casos no previstos en el artículo 83.<sup>5</sup>

23. De conformidad con la atribución que le confiere el artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el precepto 83, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de esos mes y año, en el que determinó los asuntos que conservaría para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas del Alto Tribunal y los que **delegaría** a los Tribunales Colegiados de Circuito.

24. Así, en lo que concierne *al recurso de revisión en amparo indirecto*, en el punto segundo, fracción III, de ese acuerdo general, el Pleno conservó para su conocimiento, los amparos en revisión en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional; o aquellos que, ya estando radicados en una Sala, así lo acordara ésta y el Pleno lo estimara justificado.<sup>6</sup>

25. Asimismo, del punto cuarto, fracción I, inciso B), del mismo acuerdo general, se observa que el Pleno también conservó para su conocimiento, los recursos de revisión en amparo indirecto, en los cuales, en la demanda de amparo se hubiere impugnado **una ley local**, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, *en los que el análisis de constitucionalidad*

<sup>5</sup> "Artículo 84. Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión en los casos no previstos en el artículo anterior. Las sentencias que dicten en estos casos no admitirán recurso alguno."

<sup>6</sup> "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"III. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, en el caso de los interpuestos contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, revistan interés excepcional; o bien, cuando encontrándose radicados en una Sala así lo acuerde ésta y el Pleno lo estime justificado;"



*respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte, sin menoscabo de que la Sala que radique el recurso determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito.*<sup>7</sup>

26. Y a las Salas de la Suprema Corte, en el punto tercero del mismo acuerdo, se les facultó para conocer y resolver asuntos de la competencia del Pleno, que no se ubiquen en los supuestos del punto segundo, siempre y cuando, unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>8</sup>

27. Por otra parte, en el punto cuarto del acuerdo general referido, el Pleno **delegó** a los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento de los recursos de revisión en amparo indirecto de su competencia originaria (en los que se impugnaron normas generales), en las siguientes hipótesis:<sup>9</sup>

1) Cuando en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de una ley federal o de un tratado internacional o se planteó la interpretación directa de esa clase de normas, y en la sentencia, el juzgador de amparo sobreseyó en el juicio; o bien, en la sentencia se estudió dicha impugnación, pero la improce-

<sup>7</sup> "CUARTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este acuerdo general, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

"...

"B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito."

<sup>8</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>9</sup> "CUARTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:



dencia del juicio en cuanto a ese tema de constitucionalidad sigue siendo materia de agravio; y la improcedencia (ya decretada o alegada en el recurso), se refiera o afecte a todos los preceptos impugnados y a todos los quejosos.

2) Cuando en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de **una ley local**, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general; *con excepción de los casos en que el estudio de constitucionalidad implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en algún tratado internacional en que México sea Parte, respecto del cual no haya jurisprudencia de la Suprema Corte (de Pleno o de Sala); a menos que la Sala que radique el recurso, considere que el asunto debe conocerlo el Tribunal Colegiado correspondiente.*

3) Cuando en la demanda de amparo se reclamó una ley federal, ésta se examinó en la sentencia y subsista en el recurso la materia de constitucionalidad, y al respecto ya existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal.

---

"I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

"A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

"Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito;

"C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de éstas, y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

"D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas; o cuando existan tres precedentes emitidos indistintamente por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia;



4) Cuando, sobre el tema debatido (se entiende, en materia de constitucionalidad de normas generales a que aluden los puntos anteriores) se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia de la Suprema Corte en Pleno o en Salas, o cuando existan tres precedentes emitidos por éstos en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aunque no se haya alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia.

28. Ahora bien, como se hizo referencia anteriormente, en el punto cuarto, fracción I, del acuerdo general referido, el Pleno **delegó a los Tribunales Colegiados de Circuito** el conocimiento de los recursos de revisión en amparo indirecto de su competencia originaria (en los que se impugnaron normas generales), en lo que interesa, en la hipótesis contenida en el inciso B), es decir, cuando en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad **de una ley local**, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general. Pero hizo una **excepción respecto de ese tipo de normas, para conservar el conocimiento de los casos en que el estudio de constitucionalidad implique fijar el alcance de un derecho humano** previsto en algún tratado internacional en que México sea Parte, respecto del cual no haya jurisprudencia de la Suprema Corte (de Pleno o de Sala); a menos que la Sala que radique el recurso, considere que el asunto debe conocerlo el Tribunal Colegiado correspondiente.

29. Este supuesto del punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en su hipótesis de **excepción**, es el que el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró que se actualizaba en el caso, para efecto de declararse incompetente y estimar que el asunto debía de conocerlo la Suprema Corte, por ser de los que se reservó conocer conforme a su competencia originaria. Así se observa de la página 36 de la sentencia de tres de diciembre de dos mil veintiuno, donde el Tribunal Colegiado refirió que el problema de constitucionalidad subsistente en el medio de impugnación no actualizaba su competencia delegada porque no se identificaba con alguno de los señalados en el catálogo previsto en el punto cuarto, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, dado que:

"En la demanda de amparo se impugnó un dispositivo local; empero, cuyo análisis implica fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados



internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, respecto del cual no existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas de ese Alto Tribunal, esto es, el derecho fundamental de igualdad, reconocido en el artículo 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en específico, idéntico tratamiento a todas las personas en la distribución de derechos y obligaciones."

30. Sin embargo, esta Primera Sala arriba al convencimiento de que no se actualiza ese supuesto invocado por el órgano de amparo.

31. Ello, toda vez que basta un examen preliminar de la impugnación que hizo la parte quejosa de las **normas locales** consistentes en los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil y los artículos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Chihuahua, para advertir que en el caso el problema de constitucionalidad planteado no implica la necesidad de *establecer un contenido y alcance del derecho humano de igualdad previsto por el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en los términos de **excepcionalidad** que supone dicho supuesto del punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 a que se alude.

32. Tal supuesto cuyo conocimiento se reservó el Alto Tribunal conforme a su competencia originaria, en rigor, debe ser entendido como excepcional, referido a asuntos en los que los argumentos de inconstitucionalidad de la norma local que se hagan valer, precisamente versen sobre un *conflicto interpretativo* en relación con el contenido y alcance del derecho humano de que se trate, de conformidad con el texto normativo impugnado, y ello reclame la intervención de la Suprema Corte para interpretar el derecho y definir esa clase de controversia, *mas no se refiere a cualquier alegato de vulneración a un derecho humano*, pues de entenderse así, todos los recursos de revisión en que se impugnen normas locales potencialmente estarán en el supuesto de competencia originaria de la Suprema Corte, ya que en la impugnación de una norma como inconstitucional o inconveniente finalmente es viable en todos los casos, vincularla con la observancia de un derecho humano, lo cual es común al formularse los conceptos de violación o agravios; por ende, siempre sería dable sostener en términos generales que resolver la controversia sobre la norma local implicaría discernir sobre el contenido y alcances de un derecho humano, lo que haría nugatoria



prácticamente en todos los casos de combate a normas locales, la delegación de competencia hecha a los Tribunales Colegiados de Circuito respecto en el citado acuerdo general.

33. En el caso, la impugnación de las normas locales en realidad se construye a partir de retomar la doctrina que ha sentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a diversos criterios publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* sobre el derecho humano de igualdad y no discriminación, sin que al respecto esté presente propiamente algún conflicto de interpretación en torno al contenido del derecho; sino que la argumentación del inconforme versa en sostener que se vulnera ese derecho, porque los preceptos cuestionados como sistema normativo imponen un requisito de protocolización a una sentencia judicial de adjudicación hereditaria que no se justifica y no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio, y que no se impone para otro tipo de sentencia judicial que se refiere a una situación similar jurídicamente relevante, lo que estima contrario al derecho de igualdad conforme a los criterios del Alto Tribunal que invoca; es decir, la materia de análisis conlleva verificar si se produce una vulneración o no al derecho de igualdad sobre la base de la doctrina ya desarrollada e invocada en el caso, en relación con los diversos derechos de seguridad jurídica y de propiedad.

34. Vale decir que la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad y no discriminación es vasta y sin prejuizar al respecto, se advierte útil para la solución del caso.

35. En la tesis de jurisprudencia **1a./J. 81/2004**,<sup>10</sup> esta Primera Sala estableció que el principio de igualdad es uno de los valores superiores del orden jurídico, que sirve de criterio básico tanto para la producción de normas, su interpretación y aplicación, sin que dicho principio implique que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, *sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, la cual debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar*

<sup>10</sup> Novena Época; registro digital: 180345; Primera Sala; jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XX, octubre de 2004; materia constitucional; tesis 1a./J. 81/2004; página 99.



*un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado.* En consecuencia, en dicha jurisprudencia se refirió que el valor superior que persigue el principio de igualdad es evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, traduciéndose lo anterior en desigualdad jurídica. Dicho criterio es el siguiente:

"IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica."





36. Asimismo, en la tesis de jurisprudencia **1a./J. 55/2006**,<sup>11</sup> esta Primera Sala estableció los criterios para determinar si el legislador respeta el principio constitucional de igualdad, y los pasos a seguir en casos en los que la ley distinga entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, para determinar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si constituye una discriminación constitucionalmente vedada. La tesis relativa se cita a continuación:

"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede

<sup>11</sup> Novena Época; registro digital: 174247; Primera Sala; jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXIV, septiembre de 2006; materia constitucional; tesis 1a./J. 55/2006; página 75.



tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."

37. Por otro lado, esta Primera Sala también ha emitido diversos criterios en donde se ha referido que el legislador puede vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley, por exclusión tácita de un beneficio o por diferenciación expresa.<sup>12</sup> En ese sentido, se ha definido que la discriminación por exclusión tácita de un beneficio<sup>13</sup> tiene lugar cuando el legislador crea un régimen jurídico implícitamente

<sup>12</sup> Vid. "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.". Décima Época; registro digital: 2010500; Primera Sala; tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015; materia constitucional; tesis 1a. CCCLXIX/2015 (10a.); página 980.

"DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.". Décima Época; registro digital: 2010493; Primera Sala; tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015; materia constitucional; tesis 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.); página 974.

<sup>13</sup> "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. PROCEDE ANTE LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIEMPRE QUE SE ADUZCA VIOLACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD Y SE RECLAME, PRECISAMENTE, LA EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL PRECEPTO.". Décima Época; registro digital: 2012047; Primera Sala; tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 32, Tomo I, julio de 2016; materia común; tesis 1a. CXCI/2016 (10a.); página 309.



y de forma injustificada excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y por otra parte, la discriminación por diferenciación expresa<sup>14</sup> ocurre cuando el legislador establece de forma injustificada dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.

38. El contenido de criterios como los anteriores han sido citados en el caso, por los quejosos y por el Juez de Distrito, y son los que marcan la base doctrinaria sobre el derecho de igualdad y no discriminación, en la que se asienta la litis, se reitera, sin que se observe que prevalezca sobre su contenido y alcances alguna disputa en el plano interpretativo, que amerite un criterio definitorio de esta Suprema Corte.

39. En ese sentido, esta Sala arriba al convencimiento de que el caso no presenta la excepcionalidad que justifica el supuesto de competencia originaria de la Suprema Corte, previsto en el punto cuarto, fracción I, inciso B), del mencionado Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en consecuencia, se actualiza la competencia delegada del Tribunal Colegiado respecto del recurso de revisión en amparo indirecto en que se impugnan normas locales contenidas en la misma disposición, además, en términos del artículo 84 de la Ley de Amparo.

40. Es importante precisar que no resulta un obstáculo para la determinación anterior, el hecho de que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiere mencionado, en el proveído en que admitió el recurso de revisión, que se asumía la competencia originaria del Alto Tribunal; ello, toda vez que dicho acuerdo se refiere a una decisión de trámite de carácter preliminar, que no inhibe la facultad final decisoria de esta Sala sobre la actualización de la regla competencial, pues inclusive, el propio Acuerdo General Plenario Número 5/2013, al prever dicho supuesto de reserva de competencia originaria, expresamente señala que será sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el

<sup>14</sup> "IGUALDAD ANTE LA LEY. ALCANCES DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA DIFERENCIACIÓN EXPRESA.". Décima Época; registro digital: 2011879; Primera Sala; tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 31, Tomo I, junio de 2016; materia constitucional; tesis 1a. CLXXI/2016 (10a.); página 695.



recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito, lo que no sólo da cuenta de que la determinación sobre la competencia atañe a esta Sala, sino también de que el supuesto referido es excepcional y así debe ser entendido, evidentemente, para no tornar nugatoria la competencia delegada.

## II. DECISIÓN

41. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, por lo que deben devolverse los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo el Decimoséptimo Circuito, para que asuma su competencia delegada y conozca del mismo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para los efectos precisados en la parte final de este fallo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la 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.

**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. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CLXXI/2016 (10a.) y 1a. CXCLII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas y 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL PUNTO CUARTO, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2013, QUE RESERVA COMPETENCIA AL ALTO TRIBUNAL PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY LOCAL, UN REGLAMENTO FEDERAL O LOCAL O CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 1669, 1671, 2187 y 2190 del Código Civil, así como de los preceptos 481, 482 y 491 del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Chihuahua, como sistema normativo, en cuanto establecen para los herederos o legatarios a quienes se adjudica un bien inmueble en un juicio sucesorio, la obligación de protocolizar ante notario público la resolución de adjudicación. El Juez de Distrito sostuvo la constitucionalidad de las normas reclamadas, pues consideró que no vulneran los derechos de igualdad, seguridad jurídica y propiedad, en consecuencia, negó la protección constitucional. En contra de esta resolución la parte quejosa interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento se declaró incompetente para conocer de la impugnación de las normas generales, pues consideró actualizada la competencia originaria del Alto Tribunal, en términos del Punto Cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Plenario 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que ordenó la remisión del recurso.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no se actualiza la competencia originaria del Máximo Tribunal para conocer de la constitucionalidad de normas generales de carácter local, por el solo hecho de que en los agravios del recurso de revisión se postule la contravención a derechos humanos, sino que, el supuesto normativo del punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General 5/2013 referido, que reserva a la Suprema Corte el conocimiento del recurso de revisión en amparo indirecto contra normas locales, exige que el planteamiento de inconstitucionalidad entrañe la solución de un genuino conflicto interpretativo que implique fijar un contenido y alcances a un derecho humano previsto en algún tratado internacional suscrito por México, sobre el cual no exista criterio vinculante emitido por este Tribunal Constitucional, y de no ser así, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá asumir su competencia delegada para resolverlo.

Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución General y 83 de la Ley de Amparo, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia originaria para conocer del recurso de revisión en amparo indirecto contra sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando se hayan impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca una interpretación directa de un precepto de la Constitución, y en la materia de la revisión subsista el problema de constitucionalidad. Sin embargo, conforme a las facultades que le confiere el artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en cuyo punto cuarto, fracción I, inciso B), delegó competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer, entre otros asuntos, del recurso de revisión en el que subsista la impugnación de una ley local, un reglamento federal o local o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de



que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito. Esta hipótesis de reserva de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ser entendida como excepcional, referida únicamente a asuntos en los que los argumentos de inconstitucionalidad versen sobre un genuino conflicto de interpretación sobre el contenido y alcance del derecho humano de que se trate, en relación con el texto normativo impugnado; mas no concierne a cualquier argumento de vulneración de esa categoría de derechos, pues de entenderse así, todos los recursos de revisión en que se impugnen normas de las referidas, potencialmente estarán en el supuesto de competencia originaria del Alto Tribunal, y ello haría nugatoria la actualización de la competencia delegada a los Tribunales Colegiados en dicho acuerdo general, toda vez que en la impugnación de una norma local como inconstitucional o inconveniente finalmente es viable en todos los casos vincularla con la observancia de derechos humanos, lo cual es común al formularse conceptos de violación o agravios, por ende, en la generalidad de los recursos de revisión sería dable sostener que para resolver la controversia está implícito discernir sobre esos derechos. Por tanto, si en la materia del recurso de revisión, del análisis preliminar de la impugnación que realice el Tribunal Colegiado, no advierte esa excepcionalidad, por no estar inmersa la necesidad de resolver un auténtico problema interpretativo sobre el contenido y alcance de un derecho humano respecto del cual no exista jurisprudencia o precedente vinculante del Alto Tribunal, sino únicamente argumentos sobre su contravención, debe asumirse la competencia delegada.

### 1a./J. 153/2022 (11a.)

Amparo en revisión 8/2022. Esperanza Crystal Medrano Hernández y otro. 8 de junio 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 Norma Lucía Piña Hernández. Secretarías: Laura Patricia Román Silva y Edemna Daniela Osorio Pacheco.

Tesis de jurisprudencia 153/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CONEXIDAD EN MATERIA MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1125, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVÉ SU IMPROCEDENCIA CUANDO LOS JUZGADOS QUE CONOZCAN DE LOS JUICIOS PERTENEZCAN A TRIBUNALES DE ALZADA DIFERENTES, NO ES UNA MEDIDA DESPROPORCIONADA EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 155/2021. ALLIANZ MÉXICO, S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS. 8 DE SEPTIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN VOTÓ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: MARÍA ELENA CORRAL GOYENECHÉ Y ALFONSO ALEXANDER LÓPEZ MORENO.

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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 155/2021, interpuesto por Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, por conducto de sus apoderados legales \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , contra la sentencia dictada el quince de octubre de dos mil veinte, por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , relacionado con el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* .

## I. ANTECEDENTES

**3.** Los hechos que se narran a manera de antecedentes se advierten de la sentencia de quince de octubre de dos mil veinte, dictada en el amparo directo \*\*\*\*\* , por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en





Materia Civil del Primer Circuito, así como de la ejecutoria de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, dictada en el recurso de reclamación 618/2021, por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**4. Hechos. Contrato de agente de seguros.** El doce de enero de dos mil nueve, Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros (en lo subsecuente Allianz México) celebró con el agente independiente \*\*\*\*\* un contrato denominado "contrato mercantil de agente de seguros persona física" de vigencia indefinida.

**5.** En dicho contrato se estableció que el agente \*\*\*\*\* era titular de la cédula definitiva número \*\*\*\*\*, expedida por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a quien se le reconoció como comisionista mercantil, para ejercer su actividad profesional de manera libre e independiente, con la finalidad de promover e intervenir en la contratación de seguros, así como en las coberturas autorizadas, mediante el intercambio de propuestas y aceptaciones y, brindar asesoramiento para celebrarlos, conservarlos o modificarlos.

**6. Contrato de seguro.** En julio de dos mil catorce, \*\*\*\*\* celebró dos contratos de inversión denominados "Contrato de seguro de vida inversión-optimaxx", con números de pólizas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, a través de \*\*\*\*\*, en su carácter de agente de seguros de Allianz México. El agente explicó al señor \*\*\*\*\* que este contrato consistía en realizar una inversión segura,<sup>1</sup> en un fideicomiso, por un plazo de cinco años, la cual era deducible del impuesto sobre la renta.

**7.** En cumplimiento al contrato anterior, el señor \*\*\*\*\* entregó a la aseguradora la cantidad total de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), la cual fue participada en cinco cheques, transmitidos en diversas fechas al agente, cuyo último pago se efectuó el doce de agosto de dos mil quince. A cambio, el agente le entregó una carpeta con las dos pólizas, una a nombre del señor \*\*\*\*\* y la otra a nombre de \*\*\*\*\*, así como los recibos correspondientes. Los estados de cuenta mensuales y trimestrales eran entregados personalmente por el agente de seguros \*\*\*\*\* y, de manera excepcional, por correo electrónico.

<sup>1</sup> Era segura porque se invertía en empresas del sector salud mundiales (ETF Healt Care Select IDX AZ30) y en renta fija en pesos (ETF Fija Pesos Rev).



8. Durante la vigencia del contrato, el señor \*\*\*\*\* solamente hizo un retiro de esa inversión por \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), los cuales fueron depositados a su cuenta el doce de enero de dos mil dieciocho.

9. A finales de julio de dos mil dieciocho, el señor \*\*\*\*\* buscó telefónicamente al señor \*\*\*\*\*, de quien no volvió a tener noticias, motivo por el cual, contactó a la aseguradora Allianz México para que le informara sobre su situación financiera en relación con sus pólizas, quien le manifestó que no tenían ningún registro con esos números.

10. Debido al desconocimiento del referido contrato de seguro en los registros, Allianz México y \*\*\*\*\* comparecieron ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, a formular la denuncia respectiva, la cual se registró con el número de carpeta de investigación \*\*\*\*\*.

11. De la investigación interna hecha por la aseguradora, el señor \*\*\*\*\* se enteró que los cheques que expidió para su contrato de inversión sí fueron depositados a la cuenta concentradora de la aseguradora Allianz México, los cuales fueron aplicados en beneficio de una diversa póliza de seguro número \*\*\*\*\*, a nombre de \*\*\*\*\*, con la intención de retirar los montos a través de una maquinación fraudulenta creada por el agente \*\*\*\*\*.

12. Por todas estas irregularidades, el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, Allianz México entrevistó, ante fedatario público, al agente de seguros \*\*\*\*\*, quien manifestó haber alterado y maquinado contratos y estados de cuenta, así como la disposición indebida de diversas cantidades que le fueron entregadas por el señor \*\*\*\*\*.

13. No obstante los múltiples requerimientos que el señor \*\*\*\*\* realizó al agente de seguros \*\*\*\*\*, para la devolución de las cantidades que le fueron entregadas para el contrato de inversión, éste solamente hizo dos devoluciones, la primera por \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) y la segunda por \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

14. **Juicio ordinario mercantil** \*\*\*\*\*. El veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, el señor \*\*\*\*\*, por su propio derecho, demandó en la vía ordinaria mercantil, de Allianz México, las siguientes prestaciones:



1. La declaración judicial de que Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, a través de su agente de seguros en términos de los artículos 91, 100 y demás relativos y aplicables de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, el señor \*\*\*\*\* , captó del señor \*\*\*\*\* , la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ) para ser invertidos en un contrato de seguro de vida inversión-optimaxx patrimonial, operado por la compañía de seguros nombrada.

2. La declaración judicial de que el nueve de julio de dos mil catorce, Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, recibió a través del cheque número \*\*\*\*\* de la cuenta número \*\*\*\*\* , de \*\*\*\*\* , a nombre de \*\*\*\*\* , la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ).

3. La declaración judicial consistente en que el doce de septiembre de dos mil catorce, Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, recibió a través del cheque número \*\*\*\*\* de la cuenta número \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , a nombre de \*\*\*\*\* , la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ).

4. La declaración judicial consistente en que el veintiocho de abril de dos mil quince, Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, recibió a través del cheque número \*\*\*\*\* de la cuenta mancomunada del señor \*\*\*\*\* con la señora \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* , la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ).

5. La declaración judicial consistente en que con fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015), Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, recibió a través del cheque número \*\*\*\*\* de la cuenta mancomunada de \*\*\*\*\* con la señora \*\*\*\*\* con número \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ).

6. La declaración judicial consistente en que con fecha veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015), Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, recibió a través del cheque número \*\*\*\*\* de la cuenta de \*\*\*\*\* con número \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* , la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ).

7. La devolución o pago por parte de Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros de la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ) derivados del depósito realizado por el suscrito \*\*\*\*\* que es mencionado en la prestación dos (2) que antecede.



8. (sic) La devolución o pago por parte de Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros de la cantidad \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) derivados del depósito realizado por el suscrito \*\*\*\*\* que es mencionado en la prestación tres (3) que antecede.

9. La devolución o pago por parte de Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros de la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) derivados del depósito realizado por el suscrito \*\*\*\*\* que es mencionado en la prestación cuatro (4) que antecede.

10. La devolución o pago por parte de Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros de la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) derivados del depósito realizado por el suscrito \*\*\*\*\* que es mencionado en la prestación cinco (5) que antecede.

11. La devolución o pago por parte de Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros de la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) derivados del depósito realizado por el suscrito \*\*\*\*\* que es mencionado en la prestación seis (6) que antecede.

12. El pago de la indemnización por mora en que incurrió la parte demandada Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, de conformidad a lo que establece el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, indemnización que deberá ser cuantificada en ejecución de sentencia y deberá computarse a partir de que la demandada Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, recibió las cantidades mencionadas en las prestaciones dos (2), tres (3), cuatro (4), cinco (5) y seis (6) mencionadas con anterioridad, hasta que efectivamente haga el pago de las prestaciones reclamadas en los incisos siete (7), ocho (8), nueve (9), diez (10), once (11) y doce (12), precisados con antelación, ya que Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, no cumplió con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro de vida inversión-optimaxx patrimonial que vendió al suscrito \*\*\*\*\* , a través de su agente de seguros \*\*\*\*\*.

13. Dependiendo de la conducta procesal que asuma la parte demandada Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, el pago de los gastos y costas generados por el juicio que se promueve.



**15. Avocamiento y admisión.** El Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México conoció del asunto y, por auto de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\* , admitió a trámite la demanda en la vía mercantil y ordenó el emplazamiento de la demandada Allianz México. Asimismo, ordenó llamar a juicio en su calidad de terceros a \*\*\*\*\* y a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para el efecto de que manifestaran lo que a su derecho correspondiera. Mediante autos de veintiséis y veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, tuvo por apersonados a los terceros llamados a juicio.

**16. Contestación de la demanda.** Allianz México contestó la demanda e hizo valer las excepciones y defensas que estimó pertinentes, entre ellas, cuestiones de incompetencia y la excepción de conexidad. En acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho,<sup>2</sup> el Juez tuvo a Allianz México dando contestación a la demanda y por opuestas las excepciones y defensa que hizo valer.

**17. Trámite de la excepción de conexidad.** En este mismo auto se admitió, en la vía incidental, la excepción de conexidad hecha valer por Allianz México. La aseguradora sustentó su excepción en la circunstancia de la existencia del diverso juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Décimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el que Allianz México demandó de \*\*\*\*\* el incumplimiento del contrato de comisión mercantil de agente de seguros de persona física de doce de enero de dos mil nueve, así como su *adendum* de promotoría del siete de septiembre de dos mil dieciséis, en virtud de que el señor \*\*\*\*\* utilizó de manera indebida el logotipo y la marca de la aseguradora. Por lo relacionado de los asuntos, Allianz México consideró necesario que el juicio promovido por el señor \*\*\*\*\* , también se dilucidara ante el primer órgano jurisdiccional.

**18.** El veintinueve de enero de dos mil veinte, se celebró la audiencia incidental de pruebas y alegatos respecto del incidente de conexidad de la causa

<sup>2</sup> En contra de ese acuerdo, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación preventiva en efecto devolutivo de tramitación conjunta con la sentencia definitiva, por el requerimiento de los estados de cuenta. Por acuerdo de **catorce de diciembre de dos mil dieciocho** se tuvo por interpuesto, se reservó su trámite para que se analizara, de ser el caso, conjuntamente con la apelación que se formulara en contra de la sentencia definitiva.



promovido por Allianz México, en la cual sólo compareció la compañía de seguros.

19. Finalmente, el veintinueve de abril de dos mil diecinueve, el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México dictó sentencia en el incidente de excepción de conexidad de la causa y la declaró **infundada**, sobre la base de que aun cuando las acciones provienen de la misma causa, ya que en ambos juicios se reclaman obligaciones contraídas con la persona moral Allianz México, los órganos jurisdiccionales pertenecen a tribunales de alzada diferentes, por lo que la referida excepción es improcedente.

20. Inconforme con esta sentencia incidental, Allianz México interpuso recurso de apelación, el cual fue tramitado con el número de toca \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, resuelto por sentencia de siete de agosto de dos mil diecinueve, en el sentido de declararlo **infundado**.

**21. Sentencia definitiva.** Seguido el trámite del juicio natural, el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, el Juez Federal emitió la sentencia correspondiente, en la que determinó lo siguiente:

a) Es procedente la vía ordinaria mercantil intentada por \*\*\*\*\* , en la que justificó parcialmente su acción en cuanto al monto reclamado y, la demandada no justificó sus excepciones.

b) Declaró judicialmente que Allianz México captó incorrectamente la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ) entregada por \*\*\*\*\* , pues dicho monto se dirigió a una póliza que no le correspondía a esta persona.

c) Condenó a Allianz México a devolver al señor \*\*\*\*\* , la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ), debido a que se acreditó que el contratante recuperó cierta cantidad del agente de seguros.

d) Absolvió a Allianz México del pago de la indemnización por mora, porque no existe un contrato de seguro a nombre de \*\*\*\*\* .



e) No impuso condena en costas.

**22. Recursos de apelación en contra de la sentencia definitiva** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* . Inconformes con la sentencia definitiva, tanto el actor \*\*\*\*\* como la demandada Allianz México, interpusieron sendos recursos de apelación; posteriormente, esta última amplió su recurso.

**23.** El Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito conoció de dichos recursos en los tocas civiles \*\*\*\*\* (interpuesto por \*\*\*\*\*) y \*\*\*\*\* (interpuesto por Allianz México).

**24.** Seguida la secuela procesal, el seis de febrero de dos mil veinte, el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito dictó sentencia en la que modificó la de primera instancia, para quedar en los términos siguientes:

a) Declaró procedente la vía ordinaria mercantil intentada por \*\*\*\*\* , en la que se justificó parcialmente su acción y, **la demandada acreditó las excepciones de improcedencia de la indemnización por mora, por inexistencia del contrato de seguro y plus petitio.**

b) Condenó a Allianz México a devolver a favor de \*\*\*\*\* la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

c) Absolvió a Allianz México del pago de la indemnización por mora.

d) La presente resolución para perjuicio únicamente al agente de seguros \*\*\*\*\* .

e) No impuso condena en costas en la primera instancia.

**25. Juicio de amparo directo.** Mediante escrito presentado el dos de marzo de dos mil veinte, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Eco-



nómica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, Allianz México, por conducto de su apoderado, promovió juicio de amparo directo, en el cual alegó sustancialmente, en lo que interesa, los siguientes temas:

**a) Inconstitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**

La aseguradora quejosa alegó que el artículo referido era contradictorio con lo dispuesto en otros preceptos del mismo ordenamiento, así como otros del Código Civil Federal y del Reglamento de Agentes de Seguros y de Fianzas, en los que se dispone que sólo los agentes mandatarios pueden actuar en representación de las instituciones aseguradoras, lo cual atenta contra el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 17 constitucional.

**b) Ilegalidad de la sentencia de segunda instancia, en la que se realizó un estudio incorrecto de la inconstitucionalidad del artículo 1125 del Código de Comercio**

El tribunal responsable realizó un estudio incorrecto de la inconvencionalidad del último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio que hizo valer, con base en el cual confirmó la interlocutoria que declaró infundada la excepción de conexidad.

La resolución impugnada trasgrede el principio de congruencia, así como el derecho humano de acceso a la justicia, dado que, con evasivas, el tribunal responsable determinó la constitucionalidad del artículo referido.

Se soslayó lo alegado respecto a que el precepto señalado resulta inconstitucional por contravenir la última reforma del artículo 17 constitucional, toda vez que el impedimento de la conexidad de juicios de primera instancia, por pertenecer a tribunales de alzada diferentes, es un requisito formal, que resulta incompatible con el principio pro persona, pues constituye un obstáculo para garantizar el derecho de acceso a la justicia.

La existencia de la excepción para que opere la conexidad, prevista en el artículo 1125 del Código de Comercio, con motivo del ejercicio de la jurisdicción





concurrente vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia del quejoso, tutelados a su favor, por tanto, se debe realizar un control de convencionalidad.

**26. Sentencia de juicio de amparo directo (expediente \*\*\*\*\*).** El quince de octubre de dos mil veinte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito **negó** el amparo a Allianz México, en donde para desestimar los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de normas, emitió las consideraciones siguientes:

- En la sentencia reclamada se aplicó el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, cuya constitucionalidad se cuestiona. Esta aplicación causó perjuicio a la aseguradora quejosa, porque con base en este numeral se le condenó, razón por la cual procede su análisis.

- El artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, establece la obligación de la institución de fianzas o de seguros de responder por los actos de sus agentes vinculados a éstas por una relación laboral o un contrato mercantil.

- Respecto al artículo 93 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, el órgano federal señaló que en dicho artículo se advierte que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es la encargada de otorgar la autorización a fin de que una persona pueda ejercer la actividad de agentes de seguros o de agentes de fianzas, previamente al cumplimiento de los requisitos para ello, a su vez, establece que la citada Comisión también debe otorgar una diversa autorización para tales agentes mandatarios y, de esta manera, estén facultados para celebrar contratos a nombre y por cuenta de una institución de seguros o fianzas.

- El artículo prevé un requisito para que los agentes de seguros o fianzas puedan actuar como agentes mandatarios, esto es, una autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para de esta forma contar con la facultad de celebrar contratos a nombre y por cuenta de una institución.

- No existe contradicción entre el artículo 100 y el artículo 93, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, pues mientras el primero



establece una obligación por parte de las instituciones de seguros o fianzas de responder por los actos de los agentes vinculados por una relación de trabajo o contrato mercantil, el segundo precisa un requisito necesario para que los agentes de seguros o fianzas puedan actuar como agentes mandatarios y así celebrar contratos a nombre y por cuenta de una institución de seguros o fianzas.

- La finalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no es un permiso implícito para que los agentes de seguros o fianzas, vinculados por un contrato laboral o una relación de trabajo con las instituciones correspondientes, puedan ejercer facultades expresamente previstas para los mandatarios, sino por el contrario, su intención es que las instituciones respondan por el actuar no sólo de los mandatarios, sino de los agentes vinculados por una relación de trabajo o un contrato mercantil, a fin de proteger al usuario de estos servicios.

- Aun cuando al agente de seguros se le suele considerar como un intermediario, la sociedad lo percibe como un representante o mandatario de la empresa, por lo que, partiendo de esa premisa y del principio de buena fe, las personas celebran contratos con tales agentes, con base en que representan a la institución y, por tanto, ésta queda vinculada con su actuar.

- Es válido afirmar, como lo establece el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, que cuando una institución aseguradora permite que otra persona actúe en su representación, debe responder por los actos u omisiones de quién actúa en su nombre, lo anterior, tiene como objetivo brindar seguridad jurídica y proteger a los clientes.

- Concluyó que el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas tiene una medida justificada de protección a los usuarios por las relaciones asimétricas existentes entre asegurador y el asegurado, por tanto, tiene certeza jurídica.

- Por otra parte, el Tribunal Colegiado determinó que tampoco existe contradicción o incongruencia entre el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y los artículos 2562, 2565 y 2568 del Código Civil Federal, ya que éstos indican que en el desempeño de su encargo, el mandatario no



podrá en ningún caso proceder contra disposiciones expresas del mandante, por lo que éste podrá ratificarlas o dejarlas a cargo del mandatario, por lo que el mandatario que exceda sus facultados será responsable de los daños y perjuicios que cause el mandante y el tercero con quien contrató, si éste ignoraba que aquél traspasaba los límites, mientras que el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas refiere a las obligaciones por parte de la aseguradora de responder de los actos de sus agentes.

- Por otro lado, no es dable estudiar la confrontación del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas con los artículos 3o., 5o., 7o. y 23 del Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas, debido a que no se determinó la inconstitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

- En otro orden de ideas, declaró **inoperante** el concepto de violación en el cual la aseguradora adujo que fue incorrecta la aplicación del artículo 1125 del Código de Comercio, pues es imposible considerar que se pudiera inaplicar dicho precepto para permitir la procedencia de la conexidad y se pudieran acumular juicios del orden federal a juicios del orden común o viceversa, pues ello obligaría a los Jueces Federales a conocer de controversias que son competencia del orden común. La existencia de alzadas diferentes señaladas en el artículo 1125 del Código de Comercio, deriva de la figura jurídica de la jurisdicción concurrente que encuentra origen en el artículo 104, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**27. Recurso de revisión (expediente 155/2021).** Inconforme con esta determinación, por escrito presentado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el diecisiete de noviembre de dos mil veinte, Allianz México, interpuso recurso de revisión, en el cual, en lo medular, alegó lo siguiente:

- Le causa agravio que el Tribunal Colegiado haya determinado que el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no resulta inconstitucional, al concluir que no confronta los diversos artículos de mismo nivel jerárquico.

- La sentencia emitida por el órgano colegiado es contraria a la ley, al ser incongruente con lo solicitado, debido a que el estudio se centró en un requisito,



cuando la causa de pedir fue dirigida a determinar la posibilidad de vincular a la aseguradora, en la calidad que debe tener un agente para poder celebrar un contrato a su nombre y sobre la yuxtaposición normativa, en tanto, el artículo 93 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas señala que debe ser agente mandatario para poder celebrar un contrato por cuenta de una aseguradora, mientras que el artículo 100 también de la citada norma, le otorga la misma potestad a un agente independiente, ligado mediante un contrato mercantil de intermediación, lo que le ocasiona una contravención al derecho a la seguridad jurídica.

- El Tribunal Colegiado señaló que el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas respeta el derecho de seguridad jurídica, lo cual es falso, toda vez que sólo señaló que no existe incongruencia normativa, porque el citado numeral es una medida adecuada para proteger a los asegurados.

- Solicita que este Alto Tribunal realice un estudio correcto, exhaustivo y congruente respecto a la constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, en confrontación con los artículos 93 del mismo ordenamiento legal; pero, además de los artículos 2562, 2565 y 2568 del Código Civil Federal y, determine que cualquier agente puede generar la existencia de un contrato de seguro o, por el contrario, resulta necesario que dicho agente revista la característica de un agente mandatario, lo que haría inconstitucional el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, únicamente en la siguiente porción "... contrato mercantil, o por cuyo conducto la institución de que se trató haya aceptado la contratación ..."

- Le causa agravio a la aseguradora lo resuelto por el Tribunal Colegiado, en el sentido de que el artículo 1125 del Código de Comercio resulta constitucional, partiendo del estudio del sistema de competencias y jurisdicción que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual, es incorrecto, toda vez que en los conceptos de violación argumentó que la medida legislativa no superaba el test de proporcionalidad, específicamente, la necesidad de la medida legislativa, que se cumpla un fin constitucional válido y que esa medida sea la menos gravosa, por tanto, dar una respuesta respecto a la competencia, resulta incongruente.



- El Tribunal Colegiado se limitó a parafrasear lo que dijo el Tribunal Unitario, lo cual transgrede el requisito de exhaustividad y congruencia.

- En los conceptos de violación no se solicitó una inaplicación, sino el ejercicio del test de proporcionalidad y el estudio de constitucionalidad del último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio, respecto de la última reforma al artículo 17 constitucional. Por tanto, es inexplicable que el Tribunal Colegiado haya argumentado temas de normas internacionales.

- El Tribunal Colegiado omitió el estudio de constitucionalidad del último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio, al igual que lo hizo el Tribunal Unitario.

- Se alegó una violación a los principios de congruencia y exhaustividad, debido a que si bien en la sentencia se realizó un estudio de cada concepto de violación, éste fue incompleto, toda vez que sólo resolvió parcialmente lo solicitado.

- El Tribunal Colegiado fue incongruente, ya que por una parte, aceptó la existencia del contrato de seguro y, por otra, aceptó la procedencia de una acción innominada, bajo el argumento de que la finalidad de la acción no es el cumplimiento del contrato, sino la restitución de los montos depositados.

- La condena al pago de intereses es injusta, debido a que no existe justificación, ya que el ilícito fue cometido por un tercero.

- Finalmente, adujo que el Tribunal Colegiado no resolvió el concepto de violación en el cual señaló que el material probatorio no fue valorado en su totalidad, lo que implica que el incumplimiento del requisito de exhaustividad con el que se deben de regir las resoluciones.

**28. Admisión.** El veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte registró el recurso con el número de expediente 155/2021 y lo admitió al considerar la existencia de un tema de constitucionalidad, respecto a la antinomia parcial existente entre lo establecido en los artículos 93 y 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y 2562, 2565 y 2568 del Código



Civil Federal, en relación con las facultades del agente de seguros, lo que viola la garantía de seguridad jurídica, así como sobre la improcedencia de la excepción de conexidad de juicios que pertenecen a tribunales de alzada diferentes.

**29. Recurso de reclamación (expediente 618/2021).** En desacuerdo con esta determinación, \*\*\*\*\* interpuso recurso de reclamación, el cual se resolvió por esta Primera Sala en sesión virtual de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, la que se desechó por extemporánea.

**30. Admisión y turno.** En cumplimiento a lo anterior, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, admitió a trámite el recurso de revisión y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**31. Avocamiento.** El dos de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

**32.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.<sup>3</sup>

## III. LEGITIMACIÓN

**33.** La empresa aseguradora Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, se encuentra legitimada para interponer el presente recurso de re-

<sup>3</sup> El recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, lo cual es competencia exclusiva de esta Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



visión, pues le puede parar perjuicio la sentencia recurrida en su carácter de parte quejosa, conforme a lo dispuesto en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.

34. Además, debe decirse que \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* están legalmente facultados para interponer el recurso en representación de la aseguradora quejosa, ya que son apoderados legales de la citada compañía, personalidad que acredita el primero de los mencionados, con copia certificada de la escritura pública número \*\*\*\*\* pasada ante la fe del Notario Público 184 de la Ciudad de México, exhibida junto con el escrito de agravios y, el segundo, por tenerla reconocida en los autos del juicio de amparo que se revisa.

#### IV. OPORTUNIDAD

35. Se procede a corroborar que la interposición del recurso de revisión fue oportuna, por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio.

36. Al respecto, se advierte que el recurso de revisión interpuesto por **Allianz México**, por conducto de sus apoderados legales, fue presentado en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo. Esto es así, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida fue notificada a esa parte, por lista, el viernes treinta de octubre de dos mil veinte. En este sentido, dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, esto es, el martes tres de noviembre de la referida anualidad, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo vigente.

37. Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del miércoles **cuatro al miércoles dieciocho de noviembre de dos mil veinte**, sin contar los días treinta y uno de octubre, primero, siete, ocho, catorce y quince de noviembre del año dos mil veinte, por corresponder a sábados y domingos, en términos de lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Así como el dos<sup>4</sup> y dieciséis de noviembre<sup>5</sup> de la referida anualidad, por ser inhábiles.

<sup>4</sup> Inhábil mediante circular 17/2020 del Consejo de la Judicatura Federal.



**38.** En tales condiciones, dado que de autos se advierte que el recurso de revisión fue presentado de manera impresa y vía electrónica el martes diecisiete de noviembre de dos mil veinte, resulta evidente que el medio de impugnación de mérito se interpuso el octavo día y, por ende, de forma **oportuna**.

## V. PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER

**39.** En el presente asunto deberá dilucidarse si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por la aseguradora inconforme conducen a confirmar, modificar o revocar la sentencia traída a esta instancia, en la parte susceptible de revisión, esto es, aquella en la que el Tribunal Colegiado analizó la constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, así como del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio. Estudio del que la parte recurrente se duele en sus agravios.

## VI. PROCEDENCIA DEL RECURSO

**40.** En primer término, se debe determinar si el recurso de revisión que nos ocupa es o no procedente.

**41.** Para tal efecto, es necesario tener presente que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

**"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

---

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, fracción VI; inciso c) 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 de los de descanso para su personal.





"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. ...**"

**42.** En la exposición de motivos de la reforma que dio origen a la redacción del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se señala que entre los objetivos de la reforma se persigue fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de que pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revisitan la mayor importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En la exposición de motivos mencionada se indica, entre otras cosas, lo siguiente:

"... Siendo la idea eje de la reforma, como lo afirma la exposición de motivos, la de perfeccionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como supremo interprete de la Constitución y asignar a los Tribunales Colegiados el control total de la legalidad en el país.

"Estas fueron las reformas que habilitaron y fueron el antecedente directo para la transformación estructural del Poder Judicial de la Federación efectuado en la reforma de diciembre de 1994, de donde resultó la organización competencial y estructural actual de los órganos que lo integran. Esta última reforma no es, entonces, una modificación aislada, sino una más en una línea continua y sistemática de modificaciones con las mismas ideas fundamentales que se fueron gestando desde la década de los cuarentas en nuestro país y que le ha permitido una constante evolución y perfeccionamiento de la estructura y función de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

"La reforma que aquí se presenta a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inscribe en esta lógica, la de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.

"Lo anterior claramente debe pasar por el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores de los criterios de interpretación de legalidad. Este fortalecimiento debe ser, además, consistente con las anteriores reformas y con las



43. De esta manera, la Ley de Amparo, en el numeral conducente establece:

"**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

44. Lo anterior pone en claro que la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo es de carácter excepcional y que, por ende, para su procedencia, es imprescindible que se surtan los siguientes requisitos:

1. Que en la sentencia recurrida se haya hecho un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o derecho humano establecido en algún tratado internacional de los que el Estado Mexicano sea Parte; o que habiéndose planteado expresamente uno de esos temas en la demandada de amparo, el Tribunal Colegiado haya omitido pronunciarse al respecto, en el entendido de que se considerará que hay omisión cuando la falta de pronunciamiento sobre el tema, derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia de los conceptos de violación efectuada por el Tribunal Colegiado;<sup>7</sup> y

---

ideas que las sustentan para lograr una consolidación adecuada del sistema en su totalidad y no como soluciones parciales y aisladas que no son consistentes con la evolución del sistema judicial mexicano. ..."

<sup>7</sup> Esto es acorde con lo establecido en el punto tercero, inciso III, del Acuerdo General Plenario Número 9/2015.



2. Que el problema de constitucionalidad resuelto u omitido en la sentencia de amparo sea considerado de importancia y trascendencia, según lo disponga el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus acuerdos generales.

**45.** Con relación a este segundo requisito, el Pleno de este Alto Tribunal emitió el Acuerdo General Número 9/2015, en el cual se consideró que la importancia y trascendencia sólo se actualiza cuando:

I. El tema planteado permita la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

II. Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de algún criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que el criterio en cuestión necesariamente deberá referirse a un tema de naturaleza propiamente constitucional, ya que de lo contrario se estaría resolviendo en contra de lo que establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

**46.** También cabe destacar que, conforme a la tesis 1a. CCLXXXII/2016 (10a.), de esta Primera Sala, titulada: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIMENSIONES QUE DEBE ATENDER EL ESTUDIO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO."; la "*importancia y trascendencia*" debe tenerse por satisfecha en dos dimensiones: una según la función tutelar del recurso de revisión y otra, por la función que tiene este recurso como fuente de estándares constitucionales. Siendo que, conforme a la primera, esa importancia y trascendencia depende de que los agravios resulten atendibles, en términos de un análisis preliminar y, la segunda, se analiza bajo una óptica de lo que representa el pronunciamiento desarrollado para el orden jurídico y la sociedad, de modo que dicho el estudio relativo no se encuentra supeditado a la relevancia que el caso pueda tener para la recurrente en lo individual.

**47.** Expuesto lo anterior, esta Primera Sala estima que el presente asunto sí cumple con los requisitos de procedencia mencionados.

**48.** En efecto, **el primer requisito referente a la existencia de un tema de naturaleza constitucional** debe estimarse satisfecho. Esto es así, pues en la



demanda de amparo, concretamente en los conceptos de violación primero relativo al capítulo de violación intraprocesal y sexto del relativo al fondo, se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 1125, último párrafo, del Código de Comercio y 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, respectivamente, los cuales fueron atendidos y declarados inoperantes e infundados por el Tribunal Colegiado.

**49.** Ahora bien, la recurrente Allianz México se duele del análisis que respecto de dichos preceptos llevó a cabo el Tribunal Colegiado; por lo que el problema constitucional subsiste en el recurso de revisión que nos ocupa.

**50. El segundo requisito atinente a la importancia y trascendencia,** también se encuentra satisfecho, pues no existe pronunciamiento de esta Primera Sala en torno a la constitucionalidad del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, ni tampoco se ha emitido pronunciamiento acerca del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. De ahí que, al no advertirse precedente alguno que haya analizado ese aspecto, se concluye que el asunto es de relevancia para el orden jurídico nacional, porque es susceptible de sentar un criterio al respecto.

**51.** Bajo esa lógica, como en el caso se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia mencionados, se debe proceder al estudio de fondo.

## VII. ESTUDIO

**52.** Ante todo, es pertinente señalar que por cuestión de método, esta Primera Sala llevará a cabo el estudio de los agravios hechos valer en orden diverso al propuesto y de forma temática, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> "Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."



**53.** En efecto, el estudio del presente asunto se verificará en dos apartados, a saber: i) constitucionalidad del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio y, ii) constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**54.** Es así, porque el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, se aplicó en la sentencia interlocutoria que resolvió la excepción de conexidad, de tal manera que constituye en una cuestión de carácter procesal, que de resultar fundada, implicaría otorgar la protección de la Justicia Federal, para el efecto de que se resolviera la citada excepción hecha valer en el juicio y, por ende, resultaría improcedente el análisis de la regularidad constitucional del diverso numeral 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, por ser atinente al fondo de la problemática.

**55.** El contenido de los preceptos analizados es el siguiente:

### **Código de Comercio**

**"Artículo 1125.** El que oponga la conexidad debe señalar precisamente el juzgado donde se tramita el juicio conexo, acompañando copia autorizada de las constancias que tenga en su poder o solicitando la inspección de los autos conexos. En este último supuesto, si ambos juzgados se encuentran en la misma población, la inspección deberá practicarse por el secretario, dentro del plazo de tres días, a quien de no hacerla en ese término se le impondrá una multa del equivalente al importe de un día de su salario.

"Cuando la excepción de conexidad sea por relación con un juicio tramitado en juzgado que no se encuentre en la misma población o que no pertenezca a la misma jurisdicción de apelación, sólo podrá acreditarla con las copias autorizadas o certificadas de la demanda y contestación formuladas en el juicio anterior, que deberá ofrecer y exhibir en la audiencia de pruebas. En el caso de pertenecer a la misma jurisdicción de apelación, declarada procedente la conexidad, tiene por objeto la remisión de los autos en que se opone, al juzgado que previno en el conocimiento de la causa conexas, para que se acumulen ambos juicios y se tramiten como uno, decidiéndose en una sola sentencia.



**"Cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, no procede la conexidad, ni tampoco cuando los pleitos están en diversas instancias o se trate de procesos que se ventilan en el extranjero."**

### **Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**

**"Artículo 100.** Cuando un agente de seguros o un agente de fianzas, vinculado a una institución de seguros o a una institución de fianzas por una relación laboral o un contrato mercantil, o por cuyo conducto la institución de que se trate haya aceptado la contratación, en el caso de seguros, o la solicitud o contratación en el caso de fianzas, entregue a una persona recibos o documentos expedidos por las instituciones para la solicitud o contratación respectiva, se entenderán entregados por las instituciones y las obligarán en los términos que se hayan establecido en dichos documentos.

"Los recibos entregados en los términos del párrafo anterior por un agente de seguros o un agente de fianzas, obligarán igualmente a las instituciones."

### **a. Constitucionalidad del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio**

**56.** Como se vio con anterioridad, en el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* de origen Allianz México opuso la excepción de conexidad de la causa, para que la controversia se resolviera de manera conjunta con el diverso juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Décimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el que Allianz México demandó de \*\*\*\*\* , el incumplimiento del contrato de comisión mercantil de agente de seguros de persona física del doce de enero de dos mil nueve, así como su *adendum* de promotoría del siete de septiembre de dos mil dieciséis, en virtud de que el señor \*\*\*\*\* utilizó de manera indebida el logotipo y la marca de la persona jurídica Allianz México. Sin embargo, dicha excepción no prosperó, porque los órganos jurisdiccionales pertenecen a tribunales de alzada diferentes, en términos del artículo 1125 del Código de Comercio.

**57.** Inconforme con esta sentencia incidental, Allianz México interpuso recurso de apelación, el cual fue tramitado con el número de toca \*\*\*\*\* , del



índice del Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, resuelto por sentencia de siete de agosto de dos mil diecinueve, en el sentido de declararlo **infundado**.

**58.** En la demanda de amparo, la aseguradora se inconformó con esta determinación, la cual hizo valer como violación procesal. El Tribunal Colegiado declaró **inoperantes** tales argumentos, porque el artículo 1125 del Código de Comercio prohíbe expresamente la acumulación de juicios del orden federal a juicios del orden común o viceversa, pues ello obligaría a los Jueces Federales a conocer de controversias que son competencia del orden común, lo que trastocaría el sistema de competencias previsto en el artículo 104 constitucional.

**59.** En sus agravios, la aseguradora Allianz México aduce que esta determinación contraviene lo dispuesto en los preceptos 74, 75, 76 y 78 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso numeral 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos del artículo 2o., párrafo segundo, toda vez que el Tribunal Colegiado no dio respuesta congruente y exhaustiva a los argumentos de inconstitucionalidad que hizo valer respecto del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio.

**60.** La aseguradora recurrente agrega que en los conceptos de violación no se solicitó una inaplicación del último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio, sino el ejercicio del test de proporcionalidad y el estudio de su constitucionalidad en relación con la última reforma al artículo 17 constitucional, por lo que es inexplicable que se hayan argumentado temas de normas internacionales.

**61.** Allianz México refiere que en los conceptos de violación argumentó que el artículo 1125 del Código de Comercio no superaba el test de proporcionalidad, específicamente, que se cumpla un fin constitucional válido, la necesidad de la medida legislativa y que esa medida sea la menos gravosa, por lo que resulta incongruente dar una respuesta a partir del estudio del sistema de competencias y jurisdicción que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**62.** Finalmente, la recurrente afirma que el Tribunal Colegiado debió hacer una confrontación entre el último párrafo del artículo 1125 del Código de Comer-



cio y el párrafo tercero del artículo 17 constitucional, para determinar si el primero no pugna con este último.

**63.** Estos argumentos son fundados pero inoperantes.

**64.** A efecto de justificar lo fundado del argumento, resulta necesario señalar que el artículo 76 de la Ley de Amparo recoge el principio de congruencia y exhaustividad que rige en el juicio de amparo, al referir que el órgano jurisdiccional deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

**65.** Este principio faculta al órgano de control constitucional, entre otras cosas, a examinar en su conjunto los conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda. Es decir, a atender a la causa de pedir que se haga valer en el escrito de demanda, con el objeto de analizar de forma completa y congruente la constitucionalidad del acto reclamado. Por tanto, la sentencia de amparo debe ser congruente en el análisis que se hace del acto reclamado y al tenor de los conceptos de violación que se formulen en su contra.

**66.** Precisado lo anterior, es pertinente señalar que del contenido del escrito de demanda de amparo, se advierte que Allianz México formuló los conceptos de violación siguientes:

- Que la resolución reclamada viola los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los 1077, 1124 y 1225 del Código de Comercio.

- Que el Tribunal Unitario violó el principio de congruencia y el derecho humano de acceso a la justicia, ya que desestimó los argumentos de agravio que se hicieron valer en contra de la negativa a acoger la excepción de conexi-





dad que hizo valer en el juicio natural, esencialmente, porque el artículo 124 constitucional reservó la competencia de ciertos asuntos al fuero común y, que el derecho de acceso a la justicia será condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes.

- Que el Tribunal Unitario afirmó que el artículo 1125 del Código de Comercio, que prohíbe la conexidad cuando las alzadas son diferentes, se encuentra justificado en virtud de que constitucionalmente se reservó el tratamiento de asuntos del fuero común a los Estados. Sin embargo, en los agravios no se alegó que fuera incorrecta la división de competencias por fuero, sino que tal disposición impone una traba injustificada en el sentido de que para que prospere la conexidad los Jueces de los procedimientos deben tener ambos la misma alzada. De ahí que no se dio respuesta a la interrogante que se formuló en los agravios, a saber: ¿por qué no procede la conexidad cuando los Jueces pertenecen a alzadas diversas? En relación con lo anterior, se solicitó que se realizara un test de proporcionalidad para verificar si dicha restricción lo supera.

- Que aun cuando los Jueces pertenezcan a alzadas diversas, no existe ninguna irrupción a la competencia si se declara procedente la excepción de conexidad en el juicio, pero de llegar a considerarse que sí existe alguna irrupción, ésta no es mayor que el grado de afectación que tiene el particular al poder tener sentencias contradictorias frente a la violación a los derechos humanos de seguridad jurídica y acceso a la justicia.

- Finalmente, el Tribunal Unitario soslayó el argumento por el cual se expuso que el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, resultaba inconstitucional por transgredir la última reforma al artículo 17 constitucional, en donde concluyó que se debe resolver el fondo del asunto por encima de formalismos procedimentales; de ahí que la causal de improcedencia de conexidad, consistente en que los juzgados pertenezcan a la misma alzada, es un requisito enervante que sólo restringe la posibilidad de que el asunto de fondo sea resuelto de manera correcta.

**67.** Por su parte, el Tribunal Colegiado al emitir la resolución recurrida sostuvo, con relación a dicho tópico, lo siguiente:



- Calificó de inoperantes los conceptos de violación propuestos por Allianz México, debido a que no es posible estimar que se pudiera "inaplicar" el artículo 1125 del Código de Comercio, para permitir que procediera la conexidad y se pudieran acumular diversos juicios del orden federal a juicios del orden común o viceversa, porque ello obligaría a los Jueces Federales a conocer de controversias que son de la competencia exclusiva de los Jueces del fuero común – aun cuando por determinación optativa de la parte promovente–, y a estos últimos, a conocer de asuntos de naturaleza federal que igualmente no fueran de su competencia, lo cual, lejos de proteger los derechos humanos del individuo, trastocaría el sistema de competencias que existe en nuestra legislación y en el propio artículo 104 constitucional.

- Agregó que son inoperantes los argumentos en los que se considera que la existencia de la excepción para que opere la conexidad prevista por el artículo 1125 del Código de Comercio, con motivo del ejercicio de la jurisdicción concurrente, vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica y acceso a la justicia tutelados a favor de la quejosa, lo que desde su perspectiva impone el deber de las autoridades jurisdiccionales de ejercer un control de convencionalidad para enmendar tal transgresión. Esto, porque el sistema de competencia en la materia de que se trata se rige por lo dispuesto en el artículo 104, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Preciso que, aunque no se deja de observar la gran entidad que reviste el respeto a los derechos humanos, lo cierto es que la figura de la jurisdicción concurrente, que deriva en el conocimiento de alzadas diferentes, encuentra sustento en disposición expresa del Texto Constitucional, por lo que conforme al paradigma que rige en nuestro sistema jurídico, el texto de la Ley Fundamental prevalece o tiene aplicación directa frente a cualquier norma de carácter internacional.

- Además, que no se soslayaba que Allianz México pretendiera demostrar la inconvencionalidad del último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio. Sin embargo, la existencia de alzadas diferentes a que se refiere tal numeral deriva de la figura jurídica de la jurisdicción concurrente, que encuentra origen en el artículo 104, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ejercicio que pretende que se realice a la luz de instrumentos inter-



nacionales que cita. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos humanos previstos en tratados internacionales de la materia se encuentran al mismo nivel que los derechos reconocidos en la Constitución Federal, conformando en todo momento un mismo catálogo o cuerpo de derechos humanos sin hacer referencia a una cuestión jerárquica.

- Finalmente, concluye diciendo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando se está en presencia de un supuesto de restricción, excepción o limitación constitucional, inmediatamente sucumbe, prevalece o tiene aplicación directa el Texto Constitucional, sin que sea posible emprender un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues la restricción constitucional se erige en una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, en tanto constituye un esbozo y una manifestación clara del Constituyente Permanente que no es susceptible de revisión constitucional, pues se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.

**68.** Como se puede ver, una confrontación entre los argumentos hechos valer vía conceptos de violación y la respuesta que emitió el Tribunal Colegiado, permite determinar que asiste razón a la aseguradora quejosa cuando aduce que es incongruente la respuesta que se le dio a su pretensión.

**69.** Es así, pues a consideración de esta Primera Sala, el Tribunal Colegiado se limitó a declarar inoperantes los argumentos propuestos bajo la premisa de que no era factible "inaplicar" el artículo 1125 del Código de Comercio, para permitir que procediera la conexidad y pudieran acumularse diversos juicios del orden federal a juicios del orden común o viceversa, porque ello obligaría a los Jueces federales a conocer de controversias cuya competencia es exclusiva de los Jueces del fuero común y a estos últimos, a conocer de asuntos de naturaleza federal que igualmente no fueran de su competencia, lo cual, lejos de proteger los derechos humanos del individuo, trastocaría el sistema de competencias que existe en nuestra legislación y en el propio artículo 104 constitucional. Además, el Tribunal Colegiado concluyó que era inviable el análisis del argumento en que se sustenta la inconstitucionalidad del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, esencialmente, porque se pretendía la desaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional.



**70.** Sin embargo, dejó de lado que la pretensión de Allianz México era que se realizara un ejercicio a través del cual se determinara que la restricción establecida en el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio es inconstitucional, porque no supera un test de proporcionalidad, aunado a que pugna de forma directa con el artículo 17, párrafo tercero, constitucional, en la parte que señala que debe privilegiarse la resolución del asunto frente a los formalismos procedimentales.

**71.** No obstante lo anterior y lo fundado del argumento, debe declararse **inoperante el agravio**, porque a juicio de esta Primera Sala, el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio sí supera un test de proporcionalidad.

**72.** A efecto de poner de relieve lo anterior, es necesario tener en cuenta que los artículos 17, párrafo segundo, 104, fracción II, y 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen lo siguiente:

**"Artículo 17. ...**

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

**"Artículo 104.** Los Tribunales de la Federación conocerán:

**"I. ...**

**"II.** De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los Jueces y tribunales del orden común.

**"III. ..."**

**"Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



**73.** De la interpretación del primer precepto transcrito, se sigue el reconocimiento del derecho fundamental de acceso a la justicia que tienen los gobernados de que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

**74.** Por su parte, el segundo de los artículos prevé la jurisdicción concurrente, al establecer la facultad para que la parte actora elija el fuero para dirimir las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

**75.** Finalmente, el último numeral establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

**76.** Por su parte, los artículos 1124 y 1125 del Código de Comercio son del tenor siguiente:

**"Artículo 1124.** Existe conexidad de causas cuando haya:

"I. Identidad de personas y acciones, aunque las cosas sean distintas;

"II. Identidad de personas y de cosas, aunque las acciones sean distintas;

"III. Acciones que provengan de una misma causa, aunque sean diversas las personas y las cosas, e

"IV. Identidad de acciones y de cosas, aunque las personas sean distintas."

**"Artículo 1125.** El que oponga la conexidad debe señalar precisamente el juzgado donde se tramita el juicio conexo, acompañando copia autorizada de las constancias que tenga en su poder o solicitando la inspección de los autos conexos. En este último supuesto, si ambos juzgados se encuentran en la misma población, la inspección deberá practicarse por el secretario, dentro del plazo



de tres días, a quien de no hacerla en ese término se le impondrá una multa del equivalente al importe de un día de su salario.

"Cuando la excepción de conexidad sea por relación con un juicio tramitado en juzgado que no se encuentre en la misma población o que no pertenezca a la misma jurisdicción de apelación, sólo podrá acreditarla con las copias autorizadas o certificadas de la demanda y contestación formuladas en el juicio anterior, que deberá ofrecer y exhibir en la audiencia de pruebas. En el caso de pertenecer a la misma jurisdicción de apelación, declarada procedente la conexidad, tiene por objeto la remisión de los autos en que se opone, al juzgado que previno en el conocimiento de la causa conexa, para que se acumulen ambos juicios y se tramiten como uno, decidiéndose en una sola sentencia.

**"Cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, no procede la conexidad, ni tampoco cuando los pleitos están en diversas instancias o se trate de procesos que se ventilan en el extranjero."**

77. El primer numeral transcrito reconoce los requisitos de procedencia de la excepción de conexidad; en tanto que el segundo, precisa las formalidades, tramitación y los supuestos de improcedencia.

78. Luego, la interpretación sistemática de las porciones normativas transcritas, conlleva afirmar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela el derecho fundamental de acceso a la justicia, y tal prerrogativa tiene como garantía, entendida ésta como el mecanismo de protección, **en sede constitucional**, la jurisdicción concurrente reconocida en el artículo 104, fracción II, de la Carta Magna y, **en sede jurisdiccional**, la institución procesal de la conexidad de causas, reconocida en los artículos 1124 y 1125, último párrafo, del Código de Comercio.

79. Expuesto lo anterior y para determinar si asiste razón a la aseguradora Allianz México, en cuanto aduce que el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, no supera un test de proporcionalidad, se procede a su análisis, conforme a los elementos siguientes:



**80.** Es criterio reiterado de esta Primera Sala que los derechos constitucionales **no son absolutos** y, por tanto, **todos admiten restricciones**. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente:

- (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

**81.** Sirve de apoyo la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable 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, que dice:

"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional



para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."

**82.** De lo expuesto se sigue que para que las restricciones a los derechos humanos sean válidas, necesariamente debe acreditarse que dicha limitante persigue una **finalidad constitucionalmente válida**, que es **necesaria** e **idónea** para alcanzar dicha finalidad y que es **proporcional en sentido estricto**.

**83.** Ahora bien, la porción sobre la que se requiere el test de proporcionalidad es la primera parte del último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio, que dispone: "Cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, no procede la conexidad.". Esta porción normativa establece una regla aplicable a todos los asuntos de naturaleza mercantil.

**84.** Expuesto lo anterior, esta Primera Sala considera que el artículo impugnado **persigue una finalidad constitucionalmente válida**, que se deriva de los artículos 17, párrafo segundo y 104, fracción II, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el primer precepto tutela el derecho de acceso a la jurisdicción y, el segundo, su garantía, a través de la jurisdicción concurrente, cuyo fin es proteger y tutelar el origen y límite en la "voluntad" de la





parte actora, de elegir el fuero al que quiere someter la controversia del orden civil o mercantil que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, siempre y cuando sólo se afecten intereses de particulares.

**85.** En ese sentido, se afirma que la *finalidad perseguida* por el artículo impugnado, al establecer que no procede la conexidad cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, es constitucionalmente válida puesto que tiene por objeto:

**86.** Primero, blindar el derecho de acceso a la justicia y su garantía de la jurisdicción concurrente, cuyo fin reconoce la potestad que tiene la parte actora de iniciar una acción en un fuero determinado y, segundo, proteger que la voluntad de la parte actora de llevar a cabo un procedimiento de naturaleza mercantil ante un determinado fuero, no se vea perturbada por la de su contraparte de llevarla ante un fuero distinto, a través de una simple excepción procesal de conexidad de causas.

**87.** Luego, si en el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en la Ciudad de México, la demandada Allianz México opuso la excepción de conexidad de la causa, para que la controversia se resolviera de manera conjunta con el diverso juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Décimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el que Allianz México es parte actora, es claro entonces que se pretende la conexidad de asuntos en el que los Jueces tienen distinta alzada y, por ende, de distinto fuero, lo que constituye la limitante que prevé la jurisdicción concurrente en torno a que la voluntad de la parte actora de elegir un fuero determinado no se vea perturbada por la voluntad de su contraparte a través de una excepción procesal.

**88.** Preciado lo anterior, debe concluirse que la porción normativa que se impugna sí persigue un fin constitucionalmente válido.

**89.** Es aplicable al caso la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 902, con número de registro digital: 2013143, que dice:



"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."

**90.** Asimismo, esta Primera Sala estima que la medida establecida por el legislador es **idónea** para lograr dicha finalidad y no puede alcanzarse razonablemente a través de otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales, por tanto, supera el segundo criterio de escrutinio del juicio de proporcionalidad objeto de análisis.

**91.** En efecto, se considera que la restricción a la procedencia de la conexidad es **idónea**, ya que la voluntad de quien ejerció la acción mercantil no puede verse perjudicada por quien figura como su contraparte en el juicio mercantil, y menos para que, a través de una simple excepción procesal, se lleve a cabo la acumulación entre juicios de diverso fuero.

**92.** Esto, pues la jurisdicción concurrente reconocida en el artículo 104, fracción II, constitucional garantiza la individualidad e independencia que tiene la parte actora en la promoción de las acciones de naturaleza civil o mercantil en la que sólo se afecten los intereses de particulares, aunado a que no existe en la legislación otro medio menos invasivo o restrictivo de los derechos fundamen-



tales, a través del cual pueda respetarse la voluntad de la parte actora al momento de elegir el fuero para que se resuelva la controversia que intenta.

**93.** Máxime si se tiene en consideración que el texto del artículo 1125 del Código de Comercio, se introdujo a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis, de cuya exposición de motivos se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

"Una de las máximas aspiraciones de todos los mexicanos es contar con un régimen donde la ley sea el único marco para la convivencia social y las normas regulen con eficacia las relaciones entre los integrantes de la sociedad, y entre éstos y sus autoridades. Por ello, el Gobierno de la República ha emprendido una vasta tarea tendiente a lograr el desarrollo y fortalecimiento del Estado de derecho.

"Este compromiso exige actuar en varios frentes. Además de las reformas estructurales sobre la organización, atribuciones y funcionamientos de los órganos judiciales, el Estado de derecho demanda la existencia de normas jurídicas que garanticen la impartición de justicia pronta y expedita.

**"La complejidad de los sistemas legales, la existencia de procedimientos notoriamente improcedentes y el exceso de trámites y requisitos procesales fomentan la inseguridad jurídica de los gobernados y el sentimiento de injusticia. Asimismo, la incertidumbre derivada de normas inadecuadas constituye un problema que afecta el desarrollo del país, e inhibe la iniciativa de los particulares.**

"A pesar de los innegables avances que se han logrado en México respecto a la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que impiden la plena seguridad jurídica. Debemos reconocer que hoy en día subsisten normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos, dando lugar a procesos de gran complejidad, en donde incluso, a (sic) propia ley llega a propiciar comportamientos que desvirtúan la intención original del legislador.

"Por ello, **debemos contar con ordenamientos legales que permitan aplicar, de manera pronta y expedita, la norma al caso concreto: velar por que**



**nuestras leyes planteen soluciones justas; pro propiciar que las operaciones que deberán de ser ágiles y sencillas no se tornen difíciles o irrealizables, así como impedir la desigualdad entre las partes, derivada de circunstancias de índole económica.**

"Los niveles de seguridad jurídica que exige el desarrollo económico únicamente podrán alcanzarse si contamos con los instrumentos judiciales que garanticen una ágil aplicación de las normas.

"Debemos prever fórmulas para desalentar demandas o defensas a todas luces improcedentes, con una efectiva condenación en costas a quien incurra en estas conductas. Únicamente debe acudir o defenderse en juicio quien considere tener un legítimo derecho y quiera hacerlo valer y no quien, a sabiendas de que se fallará en su contra, busque exclusivamente demorar la sentencia a través de maniobras que retardan la impartición de justicia.

"En razón de las consideraciones anteriores, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2000, se ha realizado un profundo análisis de las leyes que rigen a los procedimientos judiciales. En ellas se han encontrado instituciones que se han venido incorporando a lo largo de los años, en muchos casos atendiendo a problemáticas coyunturales y, en ocasiones, sin una visión integral de nuestro sistema procesal. En ese tenor, es preciso evaluar cuál ha sido el propósito de establecer distintos incidentes y etapas en las fases de conocimiento de los procedimientos judiciales.

"Asimismo, debemos considerar que diversas interpretaciones en la aplicación de figuras no debidamente articuladas han ocasionado dilaciones y el entorpecimiento de los juicios. La autoridad judicial, ante múltiples situaciones contradictorias, se ve obligada a mantener en la indefinición jurídica controversias que hayan sido planteadas, ya que a través de prácticas viciosas se impide la continuación de los procedimientos.

"Estos abusos se sustentan en disposiciones cuyo espíritu no ha sido cabalmente recogido por el texto de la ley.

**"La inseguridad jurídica e incertidumbre que, debido a lo anterior, enfrentan quienes son los cauces legales solicita una resolución vinculativa**



**a sus controversias de orden mercantil, civil o familiar, tienen una significativa repercusión económica y social en nuestro país. Por tal razón, es constante preocupación del Gobierno Federal implantar y procurar condiciones que permitan a las empresas y a las personas solucionar los conflictos de su entorno sin largos, complicados y costosos procedimientos."**

**94.** Conforme a lo anterior, se determina que la reforma al Código de Comercio buscó privilegiar el derecho de acceso a la jurisdicción y la seguridad jurídica, mediante la erradicación de prácticas viciadas que obstaculizan tal prerrogativa, dando lugar a procesos de gran complejidad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar comportamientos que desvirtúan la intención original del legislador.

**95.** Bajo esa perspectiva, la restricción establecida en el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, consistente en la limitación a la improcedencia de la excepción de conexidad, cuando los Jueces tienen distinta alzada, es **idónea**, pues a través de esta se busca garantizar el derecho de acceso a la justicia de que goza el actor en una controversia del orden mercantil, además de que el fin buscado por el legislador, consistente en proteger la elección que hizo la parte enjuiciante respecto del fuero ante el que pretende que se dirima la controversia que insta, no puede alcanzarse, se insiste, razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.

**96.** Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de esta Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 911, con número de registro digital: 2013152, que dice:

"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la me-



didada impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."

**97.** De igual forma, esta Primera Sala considera que la medida restrictiva es **necesaria**, pues constituye un mecanismo de protección al derecho de acceso a la justicia y su garantía de la jurisdicción concurrente y, por tanto, supera el tercer criterio de escrutinio del juicio de proporcionalidad objeto de análisis.

**98.** Esto es así, porque la necesidad busca asegurar la obtención de fines que fundamentan la restricción, entonces, debe considerarse eficaz que el juzgador ordinario estableciera en el Código de Comercio la improcedencia de la excepción de conexidad cuando los Jueces pertenecen a tribunales de alzada diferentes, ello tiene su razón de ser, pues sólo mediante dicha precisión se protege eficazmente la voluntad que externó el actor de elegir el fuero para dilucidar su acción.

**99.** Aunado a que a través de dicha porción normativa se genera certeza jurídica, en torno a lo relativo a la jurisdicción concurrente y al fuero que conocerá y resolverá de la acción intentada, lo que conlleva a un respeto eficaz y completo de los derechos fundamentales de quien acude ante el órgano jurisdiccional a solicitar que se resuelva la controversia de naturaleza mercantil en donde sólo se vean afectados intereses particulares.

**100.** Conforme a lo anterior, se considera que la restricción a la procedencia de la conexidad de causas cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, es una medida **necesaria** para la protección de la voluntad del accionante a su derecho de acceso a la jurisdicción y al de jurisdicción concurrente.

**101.** Apoya lo anterior, la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de esta Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima



Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 914, con número de registro digital: 2013154, que dice:

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

**102.** Finalmente, esta Primera Sala considera que la medida es **proporcional en sentido estricto**, es decir, el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.



**103.** Es así, pues la restricción a la procedencia de la conexidad de causas cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, es la materialización de la garantía en sede jurisdiccional, a través de la cual se protege que la "voluntad" de elección de la parte actora para instar un juicio ante los órganos del fuero federal o del fuero común, no se vea mermada o limitada por la voluntad de su contraparte.

**104.** Sin que en el caso pueda estimarse desproporcional la medida con base en que: i) los juzgadores de ambos fueros deben aplicar la misma legislación (Código de Comercio) o, ii) que pudiese existir la posibilidad de que se dicten sentencias contradictorias.

**105.** En torno al primer aspecto, porque si bien es cierto que los Jueces aplican y resuelven los procedimientos conforme a la misma legislación, también cierto es que tal argumento es insuficiente para considerar viable la acumulación de causas que se tramitan ante Jueces que pertenezcan a tribunales de alzada diferentes, pues como se dijo, la finalidad perseguida por la norma es proteger y tutelar la jurisdicción concurrente, cuyo fin es reconocer la facultad que el actor tiene para que se dilucide su controversia mercantil ante los juzgados del fuero federal o del fuero común y que dicha voluntad no se vea perturbada por la de su contraparte a través de una simple excepción procesal.

**106.** En relación con el segundo aspecto, porque la posibilidad de que existan sentencias contradictorias tampoco es causa suficiente, en la medida en que la resolución que se dicte en un procedimiento puede ser exhibida como prueba superveniente en el que se encuentre pendiente de resolución, a fin de que sea valorada por el juzgador correspondiente.

**107.** Bajo esa perspectiva, se determina que la medida restrictiva es **proporcional en sentido estricto**, ya que protege que la "voluntad" de elección de la parte actora para instar un juicio ante los órganos del fuero federal o del fuero común, no se vea mermada o limitada por la voluntad de su contraparte.

**108.** Sustenta lo anterior, la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de esta Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 894, con número de registro digital: 2013136, que dice:





"CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio."

**109.** Por otro lado, la aseguradora Allianz México señala que el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio es inconstitucional, porque contraviene de forma directa con el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley Fundamental, en la parte que señala que debe privilegiarse la solución del conflicto frente a los formalismos procedimentales.

**110.** Este argumento es infundado.



111. A efecto de poner de relieve lo anterior, es pertinente señala que el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

**"Artículo 17. ...**

"...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, **las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.**"

112. Este párrafo fue adicionado al texto constitucional con motivo del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el día quince de septiembre de dos mil diecisiete y, en su exposición de motivos,<sup>9</sup> se expresaron los razonamientos siguientes:

"... en México predomina la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad.

"Hoy se confunde la aplicación de normas con la impartición de justicia. Esto causa insatisfacción y frustración en las personas, y convierte al sistema de impartición de justicia en un sistema que genera injusticias.

"En noviembre de 2015, el Gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a representantes de todos los sectores a los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

"En este ejercicio de diálogo amplio y plural, se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones. **Una de las conclusiones fue que en la impartición de justicia en todas las materias**

<sup>9</sup> Cámara de Origen: Senadores. Exposición de Motivos. 1. Iniciativa del Ejecutivo Federal. Ciudad de México, jueves 28 de abril de 2016. Gaceta No. LXIII/1SPO-134/2669.



y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal en nuestro país prevalece una cultura procesalista. Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada.

"Asimismo, se identificaron **dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia**: i) **excesivas formalidades previstas en la legislación** y ii) **la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia**.

"Esta conclusión es consistente con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014,<sup>10</sup> **en el sentido de que la obligación del Estado de desarrollar la posibilidad del recurso judicial es dual, por un lado, la ley no debe imponer límites, salvo las formalidades esenciales para su trámite y resolución; por otro lado, los órganos que imparten justicia deben asumir una actitud de facilitadores para ese fin**.

"...

"**Las normas vulneran el derecho a la tutela judicial si imponen requisitos que impiden u obstaculizan el acceso a la justicia, cuando éstos resultan innecesarios, excesivos o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que legítimamente puede perseguir el legislador**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno ha establecido que la potestad del legislador derivada del artículo 17 de la Constitución Federal para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, no es ilimitada, **los presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución**.

"Por ello, en los Diálogos por la Justicia Cotidiana se indicó que el aspecto normativo de este problema requiere de una revisión profunda del orden jurídico

<sup>10</sup> Vid. Amparo directo en revisión 1080/2014. Resuelto en sesión correspondiente al día veintiocho de mayo de dos mil catorce. Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



en todos los niveles para identificar y ajustar aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales, federales y de las entidades federativas que per se impiden el acceso a la justicia o que fomentan que se atiendan aspectos formales o de proceso en detrimento de la resolución de la controversia.

**"En cuanto al aspecto interpretativo y de aplicación de la norma, se encontró que en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia, desde luego sin inaplicar este último arbitrariamente.**

"Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que **los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo.** También la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado **que los tribunales deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Los juzgadores al interpretar los requisitos y formalidades procesales que prevén las leyes, deben tener presente la ratio de la norma y los principios *pro homine* e *in dubio pro actione* para evitar que aquéllos impidan un enjuiciamiento de fondo.**

"...

"Para hacer frente a este aspecto de la problemática, en los Diálogos por la Justicia Cotidiana se recomendó **llevar a cabo una reforma que eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto.**

**"Este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.**

"La incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal busca que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que



todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, **reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional.**

**"La incorporación de esta prevención evitará que en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo del conflicto.**

"...

"En efecto, los juzgadores deben apearse a los principios que rigen la función judicial, como el de debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. Lo que pretende esta Iniciativa no es la eliminación de toda formalidad, ni soslayar disposiciones legales, en cambio, **se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia.**"

**113.** De la transcripción anterior se advierte la clara intención del poder reformador de elevar a rango constitucional la obligación de las autoridades jurisdiccionales, como rectoras del proceso, de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de evitar sacrificar la justicia en favor del formalismo, así como su obligación de evitar interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de las causas que se ventilan ante su jurisdicción.<sup>11</sup>

**114.** Lo cual implica, desde luego, un cambio en la mentalidad de las autoridades para que, en el despacho de los asuntos, no se opte por la solución más sencilla o rápida, sino un estudio de fondo que clausure de forma efectiva la controversia, así como la aplicación efectiva de los derechos fundamentales.

<sup>11</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia P.J. 61/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 13, con número de registro digital: 191673, de rubro: "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."



**115.** Por otro lado, el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, señala que:

**"Artículo 1125. ...**

"Cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, no procede la conexidad, ni tampoco cuando los pleitos están en diversas instancias o se trate de procesos que se ventilan en el extranjero."

**116.** Esta porción normativa establece la improcedencia de la conexidad de causas, cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, cuando los pleitos están en diversas instancias o se trate de procesos que se ventilan en el extranjero.

**117.** De este enunciado normativo destaca la primera parte, consistente en que *"cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferente, no procede conexidad de causas"*; norma que como se vio, superó el test de proporcionalidad que se realizó con anterioridad.

**118.** En esa línea argumentativa, esta Primera Sala considera que cuando los juicios se tramitan ante diferentes fueros se encuentra justificada la improcedencia de la conexidad de causas, pues dicha restricción tiene su justificación en el derecho de acceso a la justicia y la jurisdicción concurrente, cuya finalidad es tutelar el derecho que tiene el actor de elegir el fuero en el que se debe ventilar la controversia de naturaleza civil, cuando sólo se afecten los intereses de particulares.

**119.** Ahora bien, esta Primera Sala considera que contrariamente a lo considerado por Allianz México, el contenido del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio es constitucional, en la medida en que no se contrapone al contenido del párrafo tercero del artículo 17 de la norma fundamental, pues si bien el referido precepto persigue privilegiar la resolución de los asuntos de fondo frente a los formalismos procedimentales, para ello exige que se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios.



**120.** Sin embargo, recordemos que la demandada Allianz México opuso la excepción de conexidad de la causa, para que la controversia se resolviera de manera conjunta con el diverso juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Décimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el que Allianz México es parte actora, es claro entonces que se pretende la conexidad de asuntos en el que los Jueces tienen distinta alzada y, por ende, de distinto fuero, de tal manera que en el caso, la limitante que prevé el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio no constituye un simple formalismo procedimental que pueda ser soslayado para la solución del conflicto.

**121.** Por tanto, si el último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio tiene como finalidad proteger la jurisdicción concurrente que como garantía del derecho de acceso a la justicia reconoce el artículo 104, fracción II, constitucional, cuyo objetivo es tutelar que se respete la voluntad del actor en las controversias de índole mercantil, para promover su acción ante los tribunales de la Federación o del fuero común, cuando sólo se afecten intereses de particulares, resulta claro entonces, que no se supera el requisito previo de aplicabilidad del párrafo tercero del artículo 17 constitucional, puesto que se estarían vulnerando los derechos de igualdad y de debido proceso.

**122.** Consecuentemente, se concluye que el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio es constitucional.

### **Constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**

**123.** Una vez superada la constitucionalidad de la norma procesal, se procede al estudio de la regularidad constitucional del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**124.** La empresa aseguradora Allianz México refiere que la resolución recurrida transgrede los artículos 74, 75, 76 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que el Tribunal Colegiado analizó de forma incongruente los argumentos hechos valer en torno a la inconstitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**125.** Agrega que contrariamente a lo considerado por el Tribunal Colegiado, la inconstitucionalidad aducida no se hizo derivar de una violación en el proceso



legislativo, ni por transgredir un precepto constitucional, ni mucho menos porque fuera una medida restrictiva que no superara un test de proporcionalidad, sino de que confronta con diversos artículos de igual jerarquía, en específico el artículo 93 de la misma legislación, pero, además, con los numerales 2562, 2565 y 2568 del Código Civil Federal.

**126.** Precisa que en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas permite la aceptación y la existencia de un contrato de seguro por conducto de un contrato mercantil sin que le sea requerido ser agente mandatario, es decir, se impone a Allianz México la aceptación y existencia de un contrato de seguro celebrado por conducto de un comisionista como lo es el señor \*\*\*\*\* , sin que le sea requerido ser agente mandatario, provocando una obligación y responsabilidad para la institución aseguradora.

**127.** Sigue diciendo que se alegó una transgresión al principio de seguridad jurídica, al ser clara la yuxtaposición de normas, entre la legislación civil que prevé el mandato civil, la mercantil que regula la comisión mercantil y la legislación especializada que contiene la división y diferencia entre los diferentes tipos de agentes, que da un tratamiento diferenciado a los intermediarios generales y a los mandatarios.

**128.** Finalmente, la aseguradora dice que el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas permite la aceptación; es decir, la existencia de un contrato por conducto de un intermediario ligado por un contrato mercantil, sin que le sea requerido ser agente mandatario, lo que trastoca y contraviene todo el sistema legal y no permite ni a la empresa quejosa ni al sector asegurado en general tener certeza sobre su situación frente a la ley respecto de la actuación de los agentes de seguros ligados por un contrato de comisión mercantil.

**129.** Estos agravios son infundados.

**130.** Esta Primera Sala considera que contrariamente a lo considerado por la aseguradora Allianz México, el órgano colegiado analizó el contenido de cada una de las disposiciones en contradicción, concluyendo que no existía contradicción ni antinomia alguna, sobre la base de que el artículo 100 establece una obligación para la empresa aseguradora de responsabilizarse respecto de los actos que realicen los agentes de seguro, el diverso 93, último párrafo, establece





un requisito para que un agente de seguros puede ser mandatario de una empresa aseguradora.

**131.** Esta circunstancia que se estima correcta y ajustada a derecho.

**132.** A fin de evidenciar lo anterior, es necesario tener en cuenta y desmembrar el contenido del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, que dice:

**"Artículo 100.** Cuando un agente de seguros o un agente de fianzas, vinculado a una institución de seguros o a una institución de fianzas por una relación laboral o un contrato mercantil, o por cuyo conducto la institución de que se trate haya aceptado la contratación, en el caso de seguros, o la solicitud o contratación en el caso de fianzas, entregue a una persona recibos o documentos expedidos por las instituciones para la solicitud o contratación respectiva, se entenderán entregados por las instituciones y las obligarán en los términos que se hayan establecido en dichos documentos.

"Los recibos entregados en los términos del párrafo anterior por un agente de seguros o un agente de fianzas, obligarán igualmente a las instituciones."

**133.** Esta porción normativa establece que cuando un agente de seguros o un agente de fianzas, vinculado a una institución de seguros o a una institución de fianzas, por una relación laboral o un contrato mercantil, o por cuyo conducto la institución de que se trate haya aceptado la contratación, en el caso de seguros, o la solicitud o contratación en el caso de fianzas, entregue a una persona recibos o documentos expedidos por las instituciones para la solicitud o contratación respectiva, se entenderán entregados por las instituciones y las obligarán en los términos que se hayan establecido en dichos documentos.

**134.** De este enunciado normativo destaca que **se entenderán entregados por las instituciones de seguros y se obligarán en los términos que se hayan establecidos en los documentos que expidan**, en los supuestos siguientes, a saber:

i. Cuando un agente de seguros vinculado a una institución de seguros, por una relación laboral o por un contrato mercantil, entregue a una persona recibos



o documentos expedidos por las instituciones para la solicitud o contratación respectiva; y,

ii. Cuando la institución de que se trate haya aceptado la contratación, en el caso de seguros y, por un agente vinculado a ella entregue a una persona recibos o documentos expedidos por las instituciones para la solicitud o contratación respectiva.

**135.** Por su parte, el artículo 93 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas señala:

**"Artículo 93.** Para el ejercicio de la actividad de agente de seguros o de agente de fianzas, se requerirá autorización de la Comisión. La Comisión, previa audiencia de la parte interesada, podrá suspender dicha autorización hasta por dos años o revocarla, además de aplicar amonestaciones y multas a dichos agentes, en los términos de esta ley y del reglamento respectivo.

"Las autorizaciones podrán otorgarse para realizar actividades de intermediación en las operaciones y ramos, en el caso de seguros, y para los ramos y subramos, en el caso de fianzas, que determine la Comisión.

"Las autorizaciones tendrán el carácter de intransferibles y podrán otorgarse a las siguientes personas cuando satisfagan los requisitos que se establezcan en el reglamento respectivo:

"I. Personas físicas vinculadas a las instituciones por una relación de trabajo, para desarrollar esta actividad;

"II. Personas físicas que se dediquen a esta actividad con base en contratos mercantiles, y

"III. Personas morales que se constituyan para operar en esta actividad, las cuales ejercerán su actividad a través de apoderados quienes estarán sujetos a las disposiciones aplicables a los agentes de seguros y a los agentes de fianzas.

"Los agentes de seguros y los agentes de fianzas deberán reunir los requisitos que exija el reglamento respectivo, pero en ningún caso podrá autorizarse



a personas que, por su posición o por cualquier circunstancia, puedan ejercer coacción para contratar seguros o fianzas.

**"Para que los agentes de seguros o los agentes de fianzas puedan celebrar contratos a nombre y por cuenta de una institución de seguros o de una institución de fianzas, según sea el caso, a fin de actuar como agentes mandatarios, requerirán autorización previa de la Comisión, en los términos del reglamento respectivo."**

**136.** El artículo transcrito prevé, en lo que interesa, que para el ejercicio de la actividad de agente de seguros o de agente de fianzas, se requerirá autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

**137.** Asimismo, establece que las autorizaciones podrán otorgarse para realizar actividades de intermediación en las operaciones y ramos, en el caso de seguros, y para los ramos y subramos, en el caso de fianzas, que determine la Comisión.

**138.** Que dichas autorizaciones tendrán el carácter de intransferibles y podrán otorgarse a las siguientes personas cuando satisfagan los requisitos que se establezcan en el reglamento respectivo:

I. Personas físicas vinculadas a las instituciones por una relación de trabajo, para desarrollar esta actividad;

II. Personas físicas que se dediquen a esta actividad con base en contratos mercantiles, y

III. Personas morales que se constituyan para operar en esta actividad, las cuales ejercerán su actividad a través de apoderados quienes estarán sujetos a las disposiciones aplicables a los agentes de seguros y a los agentes de fianzas.

**139.** Finalmente, de esta porción normativa destaca el último párrafo, en donde se prevé que **los agentes de seguros o los agentes de fianzas puedan celebrar contratos a nombre y por cuenta de una institución de seguros o de una institución de fianzas**, según sea el caso, a fin de actuar como **agentes**



**mandatarios**, requerirán autorización previa de la Comisión, en los términos del reglamento respectivo.

**140.** Como se observa, este último numeral establece como requisito para el ejercicio de la actividad de agente de seguros, la autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Además, requiere la exigibilidad de una autorización especial para fungir como agente mandatario de una institución de seguros.

**141.** Conforme a lo expuesto, esta Primera Sala considera que los artículos 100 y 93, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no contienen la incongruencia ni yuxtaposición aducida por la institución aseguradora Allianz México, en la medida en que dichas porciones normativas, lejos de ser contradictorias entre sí, se complementan; pues mientras el primer numeral impone a la empresa aseguradora la obligación de hacer frente a las obligaciones que asuma y que sean entregadas al asegurado, por conducto de su intermediario (agente de seguros, ya sea por relación laboral o contrato mercantil), el segundo precepto, y en específico, su último párrafo, establece los requisitos para el ejercicio de la actividad de agente de seguros, la autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como una autorización especial para desempeñar la función de agente mandatario.

**142.** Atento a ello, se determina que contrariamente a lo manifestado por la aseguradora, no existe contradicción ni antinomia entre el artículo 100 y el diverso 93, último párrafo, ambos de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**143.** Sin que en el caso pueda estimarse, como lo aduce la institución recurrente, que se le vincula a responder respecto de los actos que realiza un agente de seguros con quien tengan un contrato mercantil o de comisión, pues lo cierto es que la norma es clara cuando señala que los actos del agente de seguros, los realiza sólo como intermediario de la empresa aseguradora y como medio-fin para la entrega de los documentos que la institución genera como mecanismo de aceptación de la oferta.

**144.** Máxime que el último párrafo del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Seguros debe analizarse de forma sistemática con el Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas de cuyo contenido destacan los numerales 1o., fracciones VIII IX y XI, 5o., 6o., 9o., 16, 17, 21 y 22, que dicen:



**"Artículo 1o.** Para efectos de este reglamento se entenderá por:

"...

**"VIII.** Agente, la persona física o moral autorizada por la Comisión para realizar actividades de intermediación en la contratación de seguros o de fianzas, pudiendo ser:

"a) Personas físicas vinculadas a las instituciones por una relación de trabajo, en los términos de los artículos 20 y 285 de la Ley Federal del Trabajo, autorizadas para promover en nombre y por cuenta de las instituciones, la contratación de seguros o de fianzas;

"b) Personas físicas independientes sin relación de trabajo con las instituciones, que operen con base en contratos mercantiles; y,

"c) Personas morales que se constituyan como sociedades anónimas para realizar dichas actividades;

**"IX.** Agente mandatario, el agente designado por las instituciones para que a su nombre y por su cuenta actúe con facultades expresas;

"...

"XI. Actividades de intermediación, las que realicen los agentes o los apoderados en la contratación de seguros o de fianzas."

**"Artículo 5o.** Los agentes y apoderados de seguros deberán informar a quien pretenda contratar un seguro por lo menos de lo siguiente:

"I. Su nombre completo, tipo de autorización, número y vigencia de su cédula, así como el domicilio donde realiza sus actividades y, en el caso de los apoderados de seguros, la denominación de la persona moral que representen;

"II. Del alcance real de la cobertura y forma de conservarla o darla por terminada, de manera amplia y detallada;



"III. Que carece de facultades de representación de la aseguradora, para aceptar riesgos y suscribir o modificar pólizas, salvo que se trate de agente mandatario;

"IV. Que sólo podrá cobrar primas contra el recibo oficial expedido por la aseguradora y que las primas así cobradas se entenderán recibidas por ésta; y,

"V. Que al llenar el cuestionario que le requiera la aseguradora, señale todos los hechos importantes para la apreciación del riesgo que puedan influir en las condiciones que se convengan."

**"Artículo 6o.** Los agentes y apoderados de seguros, en el ejercicio de las actividades de intermediación, deberán apegarse a las tarifas, pólizas, endosos, planes de seguro y demás circunstancias técnicas utilizadas por las aseguradoras en los contratos de seguros. Los agentes y apoderados de seguros, proporcionarán a las aseguradoras la información auténtica que sea de su conocimiento, relativa al riesgo cuya cobertura se proponga, a fin de que las mismas puedan formar un juicio sobre sus características y fijar conforme a las normas respectivas, las condiciones y primas adecuadas."

**"Artículo 9o.** Para actuar como agente o apoderado, **se requerirá autorización de la Comisión, la cual tendrá el carácter de intransferible y podrá otorgarse para realizar actividades de intermediación en las operaciones y ramos, en el caso de seguros,** y en los ramos y subramos, en el caso de fianzas, que determine la propia Comisión. Las autorizaciones que otorgue la Comisión a personas morales, se harán constar en oficio que expida la Comisión y en cédula las que otorgue a agentes personas físicas o apoderados.

**"Los recibos entregados en los términos del párrafo anterior por un agente de seguros o un agente de fianzas, obligarán igualmente a las instituciones."**

**"Artículo 16.** Las instituciones responderán por los actos que realicen las personas que, con el consentimiento de aquellas, realicen las actividades de intermediación, sin contar con la autorización requerida por este reglamento. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes."



**"Artículo 17.** Los agentes responderán por los actos que realicen las personas que, con el consentimiento de aquellos, realicen las actividades de intermediación, sin contar con la autorización requerida por este reglamento. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes."

**"Artículo 21.** La Comisión podrá autorizar a las instituciones la designación de agentes mandatarios, con facultades expresas para expedir pólizas, modificarlas mediante endosos, recibir avisos y reclamaciones, cobrar primas y expedir recibos; así como, en el caso de las aseguradoras, realizar la comprobación de siniestros y tratándose de afianzadoras, del incumplimiento de obligaciones.

"La autorización a que se refiere el párrafo anterior, tratándose de personas físicas, se hará constar en una cédula que expida la Comisión y que contendrá su nombre; el señalamiento de que actúan como agentes mandatarios; las operaciones, ramos y subramos que se les autorice, la fecha de su expedición; fotografía reciente y los demás datos que determine la Comisión.

"En caso de agentes personas morales, se hará constar en un oficio que contendrá su denominación o razón social y la fecha de su expedición, así como las operaciones, ramos y subramos que se les autorice.

"Cuando el mandato se otorgue en favor de personas físicas o morales con residencia en el territorio nacional para ser ejercitado en éste, deberán contar con la autorización necesaria para actuar como agente de seguros o de fianzas, conforme a este reglamento.

"Cuando el mandato se otorgue en favor de personas residentes en el extranjero, sólo podrá recaer en personas que estén autorizadas en el país de que se trate para ejercer las actividades de intermediación a que se refiere este reglamento.

"La Comisión fijará mediante disposiciones de carácter general las condiciones y requisitos que deban cumplir estos agentes para efectos de lo dispuesto en este artículo.

"En su trato con el público, así como en su papelería, correspondencia, propaganda y publicidad, los agentes mandatarios deberán hacer mención de tal carácter después de su nombre, denominación o razón social y obligarán con



su firma a las instituciones mandantes para efectos de la aceptación y expedición de pólizas."

**"Artículo 22.** Cuando las instituciones entreguen a los agentes pólizas o contratos sin requisitar, firmados por funcionario, representante legal o persona a la que haya autorizado para tal efecto, las obligará a responsabilizarse por los actos que esos agentes hayan realizado."

**145.** Como se puede ver, las disposiciones legales transcritas establecen quiénes son considerados agentes de seguros y quiénes agentes mandatarios, los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas otorgue la autorización para su actuación, además de que vincula a las empresas aseguradoras a responsabilizarse respecto de los actos de intermediación en las operaciones y ramos en el caso de seguros, así como respecto de los recibos entregados por los agentes de seguros en representación de dichas aseguradoras.

**146.** Asimismo, se establece que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas podrá autorizar a las instituciones la designación de agentes mandatarios, con facultades expresas para expedir pólizas, modificarlas mediante endosos, recibir avisos y reclamaciones, cobrar primas y expedir recibos; así como, en el caso de las aseguradoras, realizar la comprobación de siniestros y tratándose de afianzadoras, del incumplimiento de obligaciones.

**147.** Finalmente, se establece la responsabilidad de las instituciones aseguradoras cuando entreguen a los agentes pólizas o contratos sin requisitar, firmados por funcionario, representante legal o persona a la que haya autorizado para tal efecto, las obligará a responsabilizarse por los actos que esos agentes hayan realizado.

**148.** Precisado lo anterior, se determina que contrariamente a lo argumentado por la parte quejosa, el artículo 100 y el artículo 93, último párrafo, ambos de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no son contradictorios, pues el primero establece la obligación que tiene la institución aseguradora de responsabilizarse respecto de los actos de intermediación que verifica el agente de seguros (sin facultades para celebrar pólizas ni modificarlas) con base en la relación laboral o comercial que tiene con la institución; en tanto que el segundo de ellos, prevé los requisitos que se necesitan para ejercer la función de agente de





seguros y la de agente mandatario, así como las facultades que tiene este último para expedir pólizas, modificarlas mediante endosos, recibir avisos y reclamaciones, cobrar primas y expedir recibos, además de comprobar siniestros, en tratándose de seguros.

**149.** Así, la obligación establecida en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas está especialmente dirigida a los agentes de seguros que desempeñan funciones de intermediación entre el asegurado y la empresa aseguradora; en tanto que el artículo 93, de la misma normatividad, de forma genérica establece el requisito de autorización previa para el ejercicio de la actividad de agente, mientras que su último párrafo, contempla el requisito de autorización previa aunque ajustado a lo que sobre el mismo establece el Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas, pues, por la función de mandatario que despliega el agente de seguros tiene total independencia y autonomía respecto de los actos que celebra en representación de la empresa aseguradora.

**150.** Bajo esa perspectiva, se concluye que no existe incongruencia ni contraposición entre los numerales 100 y 93, último párrafo, ambos de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; de ahí que deba declararse la constitucionalidad del artículo 100.

### **De la legalidad de la resolución recurrida**

**151.** Finalmente, son inoperantes los restantes argumentos de agravio que se hacen valer en revisión, en donde se alega, en síntesis, que el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse respecto del concepto de violación en el que se adujo que el tribunal de alzada no valoró todas las pruebas desahogadas en el juicio natural, además de que no dio fundamento legal para justificar los elementos de la acción de pago de pesos en que se sustenta la pretensión de la parte actora y que se le condene al pago de intereses por el hecho ilícito cometido por un tercero, fue incorrecto.

**152.** Esto es así, pues el recurso de revisión en el amparo directo es un recurso excepcional en el que sólo se analizan temas de inconstitucionalidad

**153.** Es aplicable al caso, la jurisprudencia 1a./J. 56/2007, de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena



Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730, con número de registro digital: 172328, que dice:

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

**154.** Así, ante lo infundado de los agravios vertidos por la parte quejosa, aquí recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida en la que le fue negada la protección constitucional a la quejosa.

**155.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros**, contra el acto reclamado del Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, consistente en la sentencia de seis de febrero de dos mil veinte, dictada en el toca 1076/2019 y su acumulado 1077/2019.

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 con salvedad en las consideraciones, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, así como del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente: el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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



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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a. CCLXXXII/2016 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 380, con número de registro digital: 2013218.

Las tesis aisladas 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.) y 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre 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 el amparo directo en revisión 155/2021.

1. En sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión citado al rubro, por unanimidad de votos,<sup>1</sup> en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.

### **I. Razones de la sentencia**

2. En la sentencia se abordan dos temas constitucionales, a saber: i) constitucionalidad del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio y, ii) constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

<sup>1</sup> De las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, así como del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente: el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



3. Respecto del primer tema, esta Primera Sala determinó que el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, goza de regularidad constitucional al haber superado el test de proporcionalidad.
4. Lo anterior al contemplar que, cuando los juicios se tramitan ante diferentes fueros, se encuentra justificada la improcedencia de la conexidad de causas, pues dicha restricción tiene su justificación en el derecho de acceso a la justicia y la jurisdicción concurrente, cuya finalidad es tutelar el derecho que tiene el actor de elegir el fuero en el que se debe ventilar la controversia de naturaleza civil, cuando sólo se afecten los intereses de particulares.
5. Con relación al segundo tema, se resolvió que debe declararse la constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.
6. Ello, en virtud de que no se observaron contradicciones entre los artículos 100 y 93, último párrafo, ambos de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, pues el primero establece la obligación de la institución aseguradora para responsabilizarse respecto de los actos de intermediación que verifica el agente de seguros (sin facultades para celebrar pólizas ni modificarlas) con base en la relación laboral o comercial que tiene con la institución; en tanto que el segundo de ellos, prevé los requisitos necesarios para ejercer la función de agente de seguros y la de agente mandatario, así como las facultades que tiene este último para expedir pólizas, modificarlas mediante endosos, recibir avisos y reclamaciones, cobrar primas y expedir recibos, además de comprobar siniestros, en tratándose de seguros.
7. En ese sentido, se concluyó que la obligación establecida en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, está especialmente dirigida a los agentes de seguros que desempeñan funciones de intermediación entre el asegurado y la empresa aseguradora; en tanto que el numeral 93 de la misma normatividad, de forma genérica establece el requisito de autorización previa para el ejercicio de la actividad de agente, mientras que su último párrafo, contempla el requisito de autorización previa aunque ajustado a lo que sobre el mismo establece el Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas, pues, por la función de mandatario que despliega el agente de seguros tiene total independencia y autonomía respecto de los actos que celebra en representación de la empresa aseguradora.

## **II. Razones de la concurrencia**

8. Respetuosamente, me aparto de la metodología de estudio empleada al abordar el estudio del artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio. En primer orden, porque en el párrafo 63 de la resolución, se afirma que los agravios



contenidos en el recurso de revisión, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 1125 del Código de Comercio, son fundados pero inoperantes.

9. No obstante, en los diversos párrafos 79 a 122 se emprende el estudio de fondo, donde incluso se desarrolla el test de proporcionalidad, de ahí que, en mi opinión, los agravios debieron declararse infundados y no inoperantes.
10. Esto aunado a una serie de variantes en la denominación de la norma materia de la constitucionalidad durante todo el desarrollo de la sentencia, cuyo nombre correcto debió fijarse siempre como "*Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas*".
11. Con independencia de ello, en cuanto al fondo del asunto considero que el test de proporcionalidad debió ser más exhaustivo en lo concerniente al estudio de idoneidad y necesidad, así como en la conclusión relativa a que la medida es proporcional en sentido estricto, esto, sin ceñirse tanto en cuestiones relacionadas a la legalidad del caso concreto, como lo son, que: i) los juzgadores de ambos fueros deben aplicar la misma legislación (Código de Comercio) o, ii) que pudiese existir la posibilidad de que se dicten sentencias contradictorias.
12. Por el contrario, opino que este apartado debió contener mayor argumentación sobre los lineamientos que el test de proporcionalidad exige en cada uno de los pasos enunciados, a saber (de manera sucinta), la idoneidad de la medida impositiva, esto es, sí desde la multiplicidad de posibilidades, la adoptada por el legislador es eficiente frente el fin constitucional que se persigue y por ello, la necesaria por no haber otra o mejor alternativa para agotar la pretensión sin tanto o nulo impacto. Lo cual permitiría una ponderación integral de los derechos fundamentales o principios constitucionales en relación con la medida legislativa combatida.
13. Es así como, desde mi punto de vista, el estudio de constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, se llevó a cabo fundamentalmente a partir de argumentos de legalidad, ya que al contrastarlo con el diverso artículo 93 del mismo ordenamiento, no se concluye la ausencia de antinomia normativa dentro de un parámetro de regularidad constitucional, sino que sólo se desarrolla el alcance complementario de la aplicación de los preceptos.
14. En efecto, se concluye a partir de un estudio en el plano de legalidad, el cual resuelve únicamente afirmaciones tocantes a la incongruencia entre las leyes secundarias; sin embargo, no se precisa en qué medida la norma aplicada sostiene el orden constitucional, sino que sólo se antepone su escenario en el ordenamiento jurídico bajo un parámetro comparativo.



15. En esas circunstancias, aunque coincido con la conclusión final del proyecto, con motivo de que la alegada inconstitucionalidad del artículo 1125 del Código de Comercio, y del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, es infundada; respetuosamente, me apartaría de las consideraciones apuntadas que, en todo caso, dan lugar a la formulación del presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONEXIDAD EN MATERIA MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1125, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVÉ SU IMPROCEDENCIA CUANDO LOS JUZGADOS QUE CONOZCAN DE LOS JUICIOS PERTENEZCAN A TRIBUNALES DE ALZADA DIFERENTES, NO ES UNA MEDIDA DESPROPORCIONADA EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

Hechos: Una persona eligió a los tribunales federales para demandar en la vía ordinaria mercantil, la devolución de una cantidad derivada de un contrato de inversión. Al dar contestación la parte demandada opuso la excepción de conexidad para que el juicio se acumulara a un diverso juicio relacionado con ese asunto y que era tramitado en el fuero común. La excepción se declaró improcedente con apoyo en el artículo 1125, último párrafo, del Código de Comercio, conforme al cual, la conexidad no es procedente cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenecen a tribunales de alzada diferentes. Substanciado el juicio y los recursos de apelación respectivos, la demandada promovió juicio de amparo directo en el que reclamó la inconstitucionalidad del referido precepto. El amparo fue negado y en contra de esta sentencia la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La restricción establecida en el último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio, consistente en que la conexidad es improcedente cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada diferentes, no constituye una medida desproporcionada en relación con el derecho de acceso a la justicia y su garantía de jurisdicción concurrente.

Justificación: La improcedencia de la conexidad de causas cuando los juzgados que conozcan de los juicios pertenezcan a tribunales de alzada



diferentes, establecida en el último párrafo del artículo 1125 del Código de Comercio, supera un test ordinario de proporcionalidad, en relación con el derecho de acceso a la justicia, porque: a) persigue una finalidad constitucionalmente válida, al blindar el derecho de acceso a la justicia y su garantía de jurisdicción concurrente que reconoce la potestad que tiene la parte actora de iniciar una acción en un fuero determinado y proteger su voluntad de llevar a cabo un procedimiento de naturaleza mercantil ante un fuero determinado, sin que se vea perturbada por la de su contraparte al llevarla ante un fuero distinto a través de una excepción procesal de conexidad de causas; b) la medida es idónea, ya que dicha finalidad no puede alcanzarse razonablemente a través de otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales por los que se pueda respetar la voluntad de la parte accionante al momento de elegir el fuero para resolver la controversia intentada; c) es necesaria, porque busca asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción, pues sólo mediante dicha precisión se protege eficazmente la voluntad que externó la actora de elegir el fuero para dilucidar su acción; y d) es proporcional en sentido estricto, al ser la materialización de la garantía en sede jurisdiccional, a través de la cual se protege que la voluntad de elección de la parte actora para instar un juicio ante los órganos del fuero federal o del fuero común, no se vea mermada o limitada por la voluntad de su contraparte.

### 1a./J. 147/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 155/2021. Allianz México, S. A. Compañía de Seguros. 8 de septiembre de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: María Elena Corral Goyeneche y Alfonso Alexander López Moreno.

Tesis de jurisprudencia 147/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **DAÑO MORAL. NO SE PUEDE EXCLUIR DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN ATENCIÓN AL DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hermano, quien 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 resulta inviable excluir el daño moral de la responsabilidad civil objetiva, de conformidad con el contenido del derecho a la justa reparación. 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.

Justificación: El derecho humano reconocido en la Constitución General 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. Además, con la reforma del artículo 1o. de la Constitución General y el reconocimiento del derecho a una justa indemnización en toda su dimensión, los principios y objetivos de ésta permean en el ordenamiento jurídico 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. Por lo tanto, se estima que





el derecho a la justa indemnización o reparación integral, tal como se encuentra reconocido en nuestro ordenamiento constitucional, no permite limitar de manera generalizada y de antemano las tipologías de daños que pueden repararse como consecuencia de la actividad de otra persona.

### 1a./J. 167/2022 (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 167/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

**Nota:** La sentencia dictada en el amparo directo en revisión 538/2021, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo III, agosto de 2022, página 2534, con número de registro digital: 30855.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DAÑO MORAL. SE DETERMINA POR EL CARÁCTER EXTRAPATRIMONIAL DE LA AFECTACIÓN Y TIENE DIFERENTES CONSECUENCIAS Y MODOS DE PRUEBA.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hermano, quien 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 siguiendo lo fallado en diversos precedentes, por sus propias características, el daño moral no es ajeno a la responsabilidad objetiva ni pende del daño material, se determina por el carácter extrapatrimonial de la afectación y tiene diferentes consecuencias y modos de prueba.

**Justificación:** De conformidad con lo fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una gran variedad de precedentes, en particular, en los amparos directos 8/2012, 30/2013 y 31/2013, se considera que en la responsabilidad civil extracontractual (tanto subjetiva como objetiva) se pueden causar daños patrimoniales o denominados materiales. No obstante, también es posible que concurren otro tipo de afectaciones no pecuniarias a las que se les ha otorgado derecho a la reparación: los aludidos daños morales o inmateriales. Éstos centran su objeto y contenido en los intereses no patrimoniales o espirituales que pueden verse afectados; por lo que se definen como la lesión a un derecho o interés no patrimonial (o espiritual) que es presupuesto de un derecho subjetivo. Conceptualización que 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); lo que implica que una cuestión es el interés afectado (daño moral en sentido amplio) y, otra, las consecuencias que la afectación produce (los perjuicios causados por ese daño). Así, para efectos de su valoración en cada caso concreto, es posible advertir ciertas características del daño moral que se consideran relevantes: (i) hay tipos de daño moral de acuerdo al interés afectado; a saber, el daño moral es un género, el cual se divide en tres especies relativas al daño al honor, daños estéticos y daños a los sentimientos; (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, lo que quiere decir que sólo la persona que sufre la afectación (de manera directa o indirecta) puede reclamar su resarcimiento. Tipo de daño que a su vez debe ser probado, aunque no necesariamente a través de pruebas directas. Es decir, 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. Por ejemplo, en determinados supuestos, existe la posibilidad de que ciertos daños morales sean presumidos ante la dificultad de probar tal tipo de daño moral 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 probado y, consecuentemente, será el demandado quien deberá desahogar pruebas para revertir la presunción de la existencia del daño.

### 1a./J. 165/2022 (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 Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 165/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

**Nota:** La sentencia dictada en el amparo directo en revisión 538/2021, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo III, agosto de 2022, página 2534, con número de registro digital: 30855.

La parte conducente de la sentencia dictada en el amparo directo 8/2012 citada, aparece publicada en *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 732, con número de registro digital: 23866.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DAÑOS PUNITIVOS. NO PROCEDEN INDEFECTIBLEMENTE EN CUALQUIER CASO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL (OBJETIVA O SUBJETIVA) COMO CONDICIÓN DE UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 358/2022. 22 DE JUNIO 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, QUIEN SE SEPARA DE ALGUNOS PÁRRAFOS Y FORMULÓ VOTO ACLARATORIO EN EL QUE SE SEPARA DE LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA PRESENTE TESIS, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Una persona física trabajó por dos meses en una notaría de la Ciudad de México como auxiliar de abogado; afirmó que renunció a su trabajo por diversas circunstancias relacionadas con el funcionamiento de la notaría, y que hizo saber verbalmente su renuncia a su jefa inmediata, no al titular de la notaría porque éste no se encontraba en el centro de trabajo en ese momento, por lo que dejó de presentarse a trabajar; poco más de dos meses después, el notario público envió un comunicado al Colegio de Notarios del Distrito Federal, Asociación Civil, en el que lo calificaba como una persona con falta de profesionalismo, de ética y de responsabilidad, así como de haberse suscitado irregularidades en su desempeño; dicho comunicado se publicó en un boletín de la asociación notarial, dándose a conocer a todos los notarios de esta ciudad. Con motivo de esos hechos, la persona demandó al notario público y a la asociación civil, en la vía ordinaria civil, el pago de una indemnización por daño moral y diversas prestaciones más. En primera instancia se desestimó la acción, pero en segunda instancia, luego de la sustanciación de un primer juicio de amparo, se tuvo por acreditada la acción de daño moral, pero se desestimaron algunas prestaciones. El actor y los codemandados promovieron sendos juicios de amparo directo contra la sentencia de alzada. El Tribunal Colegiado otorgó la protección constitucional a todos los quejosos, para distintos efectos. La sentencia del juicio de amparo promovido por el notario público es materia del presente recurso de revisión interpuesto por el actor en el juicio natural en calidad de tercero interesado, quien controvierte diversos temas de la litis constitucional, que afirma entrañan cuestiones de constitucionalidad.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	23
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno.	23-24
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	24
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente.	24-31
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se desestiman los agravios del quejoso en torno a la cuestión de constitucionalidad consistente en la determinación de si procede ponderar el elemento de daños punitivos en la indemnización del daño moral, en todos los casos, como un efecto inherente a justa indemnización.	31-65
VI.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> La Justicia de la Unión <b>ampara y protege a Carlos Cataño Muro Sandoval</b>, contra la sentencia definitiva de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, dictada por la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el toca <b>1939/2019</b>, de su índice. El amparo se concede por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando de la sentencia de amparo.</p>	65

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



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **358/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de uno de diciembre de dos mil veintiuno por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo D.C. **604/2021**, relacionado con los D.C. **592/2021** y D.C. **603/2021** (antecedente: D.C. **195/2021**).

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Juicio ordinario civil.** Mediante escrito presentado el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, **Eduardo Nayib Ángel García**, por propio derecho, promovió juicio ordinario civil en contra de **Carlos Cataño Muro Sandoval** y del **Colegio de Notarios del Distrito Federal asociación civil**, en el que reclamó: (i) la declaración judicial de que los demandados le ocasionaron daño moral, y como consecuencia de ello: (ii) el pago de daños punitivos con fundamento en el artículo 1916 del Código Civil para la Ciudad de México; (iii) el pago de los daños patrimoniales que derivaron de la actuación ilícita; (iv) la cancelación del boletín por medio de cual se difundió el documento que dañó su reputación y currículum profesional, y la publicación de una disculpa en dicho boletín; (v) la publicación de una disculpa en uno de los diarios de mayor circulación en esta Ciudad de México; (vi) el pago de intereses legales; y (vii) el pago de los gastos y costas generados por la tramitación del juicio.

2. Como hechos torales en que el accionante sustentó esas pretensiones, narró que trabajó como auxiliar de abogado por un lapso de dos meses, para el demandado persona física, quien es titular de una Notaría Pública en la Ciudad de México; que renunció a su trabajo por diversas circunstancias relacionadas con el funcionamiento de la notaría (afirmó que no había adecuado control de asuntos y los clientes se inconformaban por el servicio, que su jefa inmediata no atendía llamadas de éstos, que había excesiva carga de trabajo y no se le pagaba su sueldo con regularidad); que dicha renuncia la realizó mediante una comunicación verbal con la abogada a la que auxiliaba, no con el titular por que



no se encontraba en ese momento en la notaría; que el notario público envió un comunicado al **Colegio de Notarios del Distrito Federal asociación civil**, en el que se le calificaba como una persona con falta de profesionalismo, de ética y de responsabilidad, así como de haberse suscitado irregularidades en su desempeño; dicho comunicado se publicó en un boletín de la asociación notarial, dándose a conocer a todos los notarios de esta ciudad.<sup>1</sup>

3. Del asunto conoció el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien lo admitió y registró como juicio ordinario civil **1210/2018**.

4. Los demandados produjeron su contestación, en lo que interesa, el Colegio de Notarios negó los hechos y observó que el actor no aportaba prueba para demostrar que hubiera solicitado trabajo en notarías y que se le hubiere negado; mientras que el notario enjuiciado sostuvo que el actor no le notificó personalmente su renuncia; que la razón por la que terminó la relación laboral fue por ausentismo, ya que el accionante dejó de presentarse a trabajar desde el veintinueve de junio de dos mil dieciocho, además de que incurrió en irregularidades en su desempeño en la notaría, pues tuvo constantes quejas de los clientes que le indicaron que no atendía sus llamadas ni sus consultas, cometía errores constantes en la revisión de la documentación necesaria para la integración de expedientes, dictaminaba erróneamente los expedientes, cotejaba mal los proyectos de escritura, y usaba constantemente el teléfono celular para atender asuntos personales. Dijo no haber "boletinado" al actor, sino únicamente haber informado de la situación al **Colegio de Notarios del Distrito Federal asociación civil**, en términos de los artículos 21, 22 y 23 de la Ley del Notariado para la Ciudad de México.

<sup>1</sup> El texto del documento dice:

"... Hago de su conocimiento que el C. Eduardo Nayib Ángel García dejó de prestar sus servicios en la notaría del suscrito, quien se desempeñaba en el puesto de auxiliar de abogado, en virtud de haberse detectado manejos irregulares con los clientes asignados, faltando al profesionalismo, ética y responsabilidad.

"Lo anterior, a fin de dar conocimiento a todos los notarios de esta Ciudad de su deshonesto desempeño, en aras de conservar la integridad de los miembros del consejo ..."



5. Agotado el procedimiento, el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve se dictó sentencia en la que se absolvió a los codemandados de todas las prestaciones reclamadas.

6. **Toca de apelación.** El actor interpuso recurso de apelación contra el fallo de primer grado, del cual correspondió conocer a la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México bajo el toca civil **1939/2019**; el treinta de noviembre de dos mil veinte se dictó resolución en la que se confirmó el fallo apelado y se impuso condena al pago de costas a la parte actora.

7. **Primer juicio de amparo directo.** El accionante **Eduardo Nayib Ángel García** promovió juicio de amparo directo contra la resolución de alzada referida, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano que lo registró con el número D.C. **195/2021**, y en sesión ordinaria virtual de siete de julio de dos mil veintiuno, resolvió conceder el amparo a dicho quejoso,<sup>2</sup> para efecto de que la autoridad responsable:

"a) Deje insubsistente la sentencia de treinta de noviembre de dos mil veinte, de su índice; y,

"b) Dicte otra en la cual, siguiendo los lineamientos de la presente ejecutoria, considere que sí se encuentran acreditados los elementos de la acción ejercida por la parte actora; y,

<sup>2</sup> En dicha sentencia de amparo, esencialmente, el Tribunal Colegiado estableció que la acción ejercida fue de *daño moral*; y que el actor sí la acreditó, pues *el hecho ilícito* se demostró con el comunicado que realizó el notario, el cual resultaba contrario a la prohibición que establece el artículo 133, fracción IX, de la Ley Federal del Trabajo, porque la intención de ese documento era "boletinar" o poner en el índice al actor, para que no se le volviera a dar trabajo en las notarías de la Ciudad de México, tan es así que su finalidad fue que se pusiera en conocimiento de todos los notarios de la ciudad el desempeño del amparista, lo que además, impedía indebidamente a éste la profesión de su elección, lo que estaba prohibido por el artículo 5o. constitucional. Por otra parte, consideró que se había demostrado *la existencia del daño moral* a la reputación y sentimientos del actor, porque la calificación despectiva que se hizo del quejoso y que ésta haya circulado en la totalidad de las notarías de la ciudad, permitía inferir que sí se había causado daño, ya que el quejoso, para poder aspirar al cargo de notario requería gozar de buena reputación personal y honorabilidad profesional y acreditar cuando menos doce meses de práctica notarial ininterrumpida, lo que se veía coartado con el hecho ilícito porque éste traía consigo que no se le contratara en las notarías de la ciudad, lo que además le generó estrés y ansiedad según la prueba pericial psicológica. En consecuencia, se acreditaba también el nexo causal entre el hecho ilícito y el daño.





"c) Con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en derecho corresponda respecto del monto de la indemnización correspondiente."

**8. Resolución de apelación dictada en cumplimiento.** La Sala de alzada responsable emitió la resolución de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno en acatamiento del fallo protector, en la que: (i) tuvo por acreditados los elementos de la acción de daño moral, y como consecuencia, (ii) condenó a los codemandados al pago de *daños punitivos*, los cuales se cuantificarían en ejecución de sentencia, así como (iii) a la cancelación del boletín por medio del cual se dio a conocer el documento que dañó la reputación del actor y (iv) a la publicación de una disculpa al actor, en ese medio de comunicación notarial. Por otra parte, absolvió a los demandados del pago de daños patrimoniales, de la publicación de una disculpa en un diario de mayor circulación en la Ciudad de México, de los intereses legales generados a partir del día en que ocurrieron los hechos dañosos y del pago de gastos y costas generados por la tramitación del juicio.

**9. Segundo juicio de amparo directo.** En contra de esa sentencia de apelación, tanto el actor como los demandados promovieron sendos juicios de amparo directo,<sup>3</sup> de los cuales correspondió conocer al mismo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; a todos los quejosos se les otorgó la protección constitucional en el respectivo juicio, para distintos efectos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El promovido por **Eduardo Nayib Ángel García** se radicó con el número D.C. **592/2021**; el instado por el **Colegio de Notarios del Distrito Federal, asociación civil**, se registró con el número D.C. **603/2014**, y el que hizo valer el notario Público **Carlos Cataño Muro Sandoval**, con el D.C. **604/2021**; dichos juicios se resolvieron como relacionados el uno de diciembre de dos mil veintiuno.

<sup>4</sup> En el juicio de amparo directo **603/2021**, se otorgó el amparo al **Colegio de Notarios del Distrito Federal asociación civil**, para efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado, y dictara otra resolución en la que, teniendo en consideración los efectos del amparo concedido en los relacionados **592/2021** y **604/2021**, con base en los lineamientos de la ejecutoria, se abstuviera de condenar a la cancelación del boletín por el que se circuló el escrito dañoso, y en su lugar, condenara a que, a través de ese medio de comunicación, se publicara una disculpa a favor del actor.

Mientras que, en el juicio de amparo directo **592/2021**, se otorgó el amparo al actor, en lo que interesa, para efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado, y dictara otra resolución en la que, teniendo en consideración los efectos del amparo concedido en los relacionados **603/2021** y **604/2021**, con base en los lineamientos de la ejecutoria y valorando las pruebas presentadas, así como las circunstancias que rodean el asunto, procediera con plenitud de jurisdicción a fijar la condena de pago líquida sobre el concepto de daño moral causado.



10. Aquí interesa el juicio de amparo directo promovido por el demandado **Carlos Cataño Muro Sandoval**, por conducto de mandatario judicial, radicado bajo el número **604/2021**, cuya sentencia se controvierte.

### **Conceptos de violación de la demanda de amparo.**

#### **Primero.**

a) El notario quejoso se dolió de la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que a su consideración la autoridad responsable de manera incorrecta determinó la actualización del daño moral. Sostuvo que la sentencia reclamada no resulta conforme a la letra de la ley o su interpretación jurídica, ni se encuentra correctamente fundada y motivada, pues no es clara, precisa, ni congruente con lo solicitado o reclamado por el actor en su demanda.

b) Lo anterior, dijo, porque del documento de fecha veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho no derivan las conductas atribuidas a él, por parte de la responsable, de las cuales se infirió la causación del supuesto daño moral, ya que él en ningún momento solicitó que no se contratara al tercero interesado en notarías de la ciudad, ni fue él quien distribuyó el documento en cuestión, pues éste lo dirigió al Colegio de Notarios del Distrito Federal asociación civil, y en todo caso, sería ésta la encargada de distribuirlo, aspecto que además no se acreditó, pues no hubo prueba de que efectivamente el boletín se hubiera distribuido entre los notarios.

c) Argumentó que del escrito elaborado por él no puede inferirse la existencia de un daño moral, porque no calificó de forma despectiva al tercero interesado, ya que sólo mencionó su falta de profesionalismo, ética y responsabilidad, de ahí que se atribuye al escrito un contenido que no tiene. Además, insiste en que no está acreditado que el mismo se haya distribuido a las notarías. Por otra parte, su contrario no demostró el daño causado, conforme a su carga probatoria, ya que no acreditó haber solicitado trabajo en alguna Notaría de la Ciudad de México y que ninguna lo contratara, éstas sólo fueron afirmaciones sin prueba, para argumentar que fue esa situación relativa a que no lo hubieran querido contratar, la que le causa el daño moral.



## Segundo.

d) El Notario quejoso se inconformó con la valoración que hizo la Sala responsable de la prueba pericial en psicología, a fin de tener por acreditada la afectación moral; sostuvo que se interpretaron incorrectamente las normas sustantivas y por lo tanto se violaron los artículos 14 y 16 de la Constitución.

e) Esto, porque la Sala estimó que dicha pericial constituyó prueba directa del daño causado al actor, el cual se hizo consistir en que el hecho de no encontrar trabajo le generó estrés y ansiedad, e incluso la afectación a su reputación y honor; sin embargo, dice el quejoso, ello resulta imposible dado que esos aspectos tienen una dimensión social que escapa del campo de una prueba pericial en psicología.

f) Además, la responsable consideró que la conclusión de la prueba se reforzó por el hecho de que la parte demandada no ofreció perito y por haberlos tenido por conformes con el dictamen rendido, siendo que tal circunstancia no excusa al juzgador de analizar la prueba conforme a su naturaleza; de manera que con la valoración realizada se incurrió en indebida fundamentación y motivación, en contravención del artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México que establece que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, debiéndose exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión; lineamientos que fueron inobservados por la Sala responsable al momento de valorar esa prueba pericial en psicología.

g) El peritaje rendido por la perito de la parte actora guarda diversas inconsistencias, pues se basa en información proporcionada por el actor a la psicóloga, que se contrapone con lo manifestado en la demanda del juicio de origen; aunado a que la perito agregó un elemento adicional, diverso a los señalados por el tercero interesado en su escrito de ofrecimiento de pruebas, relativo a que el actor sufría estrés postraumático por ya no percibir los recursos que recibía por su trabajo en notarías a lo largo de su vida laboral, siendo que, si bien el actor ha laborado en cuatro notarías, siendo la última la de la titularidad del quejoso, lo cierto es que ha sido él quien renunció a su trabajo en cada



una de ellas, por lo que dicho elemento no se debió de tomar en cuenta; además, la perito incurrió en imprecisiones en los hechos en que basa su dictamen y omitió exponer condiciones de modo, tiempo y lugar, además de que hace afirmaciones sin fundamento al decir que se truncó la actividad del actor, sin mencionar siquiera si en el tiempo transcurrido el actor solicitó trabajo en alguna notaría, o al decir que el actor perdió amistades derivado del escrito dañoso o que presenta síntomas de afectaciones físicas, entre otras cuestiones, todo lo cual no tiene ningún fundamento, o bien escapa al conocimiento de un perito en psicología, entre otros tantos aspectos, de modo que no debió otorgársele valor probatorio.

### **Tercero.**

h) El notario quejoso argumentó que la autoridad responsable realizó una incorrecta interpretación de las normas sustantivas aplicables al caso concreto, al haberlo condenado al pago de daños punitivos en favor del tercero interesado, lo cual a su decir resultó violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución.

i) Ello, dijo, porque los daños punitivos resultaban improcedentes, en virtud de que dentro de la legislación local no existe una categoría de daños punitivos, sino que las únicas figuras reguladas son el daño patrimonial y el daño moral. Después de citar la tesis de esta Primera Sala, de rubro: "DAÑOS PUNITIVOS. ENCUESTRAN SU FUNDAMENTACIÓN LEGAL EN EL ARTÍCULO 1916 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.", el quejoso insistió en que dicho concepto o categoría no existe como tal en la legislación, sino que en realidad es una agravante que se toma en cuenta para realizar el cálculo del quantum indemnizatorio del daño moral; de manera que la responsable incurrió en indebida fundamentación y motivación al imponer una condena a pagar daños punitivos, por ser una categoría que no existe, por lo que era inatendible la prestación reclamada por el actor en su demanda del juicio natural bajo ese concepto.

j) En consecuencia, adujo, dado que el actor no acreditó los elementos de su acción de daño moral, los daños punitivos como agravantes resultan improcedentes en el caso.



11. **Consideraciones de la sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado otorgó la protección constitucional al quejoso, bajo los razonamientos siguientes:

A. En un primer apartado, el Tribunal Colegiado desestimó las causas de improcedencia que hizo valer el tercero interesado, previstas en las fracciones VI y IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, las cuales sustentó en que la materia de los conceptos de violación ya había sido analizada en la ejecutoria del juicio de amparo directo **195/2021**. Al respecto, el órgano de amparo explicó que en ese juicio previo se constriñó a la Sala responsable a considerar acreditada la acción de daño moral, pero se le dejó plenitud de jurisdicción para resolver lo que conforme a derecho correspondiera respecto de la indemnización por dicho daño, por lo que no era dable tener por actualizadas las causas de improcedencia, porque la resolución reclamada no fue dictada totalmente en cumplimiento a dicha ejecutoria de amparo.

B. En su estudio de fondo, el Tribunal Colegiado comenzó por precisar que la causa de pedir de los conceptos de violación se refería a: (i) la acreditación del daño moral; (ii) la valoración de la prueba pericial en psicología; y (iii) la condena al pago de daños punitivos. Luego, reseñó las consideraciones y lineamientos que se sustentaron en la ejecutoria del juicio de amparo directo **195/2021** previo, en la que se concluyó que el quejoso sí había acreditado su acción de daño moral. Sobre esa base, dio respuesta a los argumentos del promovente.

C. El Tribunal Colegiado declaró *inoperantes* el primero y el segundo de los conceptos de violación, en los que se argumentó que no se había demostrado el daño moral, y se pretendió controvertir la valoración de la prueba pericial en psicología. Ello, dado que tales aspectos de la litis ya habían sido materia de estudio en el juicio de amparo directo **195/2021**, y respecto de ellos no se dejó libertad de jurisdicción a la responsable, sino que se le constriñó a tener por acreditada la acción de daño moral, por lo que sobre ellos existía cosa juzgada.

D. Por otra parte, estimó *fundado* el tercero de los conceptos de violación, en que el quejoso controvertió la condena al pago de daños punitivos. En torno



a ello, el Tribunal Colegiado sostuvo que contrario a lo que estimó la autoridad responsable, no tenía cabida una condena de daños punitivos, sino únicamente una indemnización por el daño moral.

E. El órgano de amparo precisó qué se entiende por daño moral, y cuáles son los factores a ponderar para cuantificar una indemnización por dicho concepto de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil para la Ciudad de México; luego, señaló que el juzgador debe considerar en la condena aquellos aspectos necesarios para borrar en la medida de lo posible el daño sufrido por la víctima, así como la circunstancia de si existen agravantes que deban ponderarse en la cuantía de la indemnización, pues no se busca únicamente reparar el daño en los afectos de la víctima, sino que se permite valorar el grado de responsabilidad de quien causó el daño.

F. Sin embargo, dijo, esta última circunstancia de ninguna manera implica que en todos los casos será procedente una condena sobre daños punitivos, pues éstos son una figura de carácter civil cuya aplicación se justifica para castigar y prevenir conductas que merezcan un grado muy alto de reprochabilidad por parte de la sociedad, a fin de servir como herramienta ejemplar para evitar conductas idénticas o similares. Citó como apoyo una tesis de esta Primera Sala, de rubro: "DAÑOS PUNITIVOS. NO FORMAN PARTE DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO PROVOCADO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS."

G. Consideró que en el caso no resultaba procedente la condena a pagar "daños punitivos", porque la conducta en que incurrió el quejoso, no corresponde a una cuya reprochabilidad por la sociedad sea de tal grado que justifique la imposición de una medida ejemplar contra los responsables del daño, ya que la afectación causada en la reputación profesional del tercero se circunscribió al gremio notarial de la Ciudad de México, el cual consta de alrededor de doscientos cincuenta notarios.

H. En adición a lo anterior, señaló el tribunal, debía ponderarse que el actor no probó que el escrito dañoso haya sido distribuido entre todos los notarios, ni demostró que fue a pedir trabajo a alguna notaría y se lo negaron, aunado a que



dicho actor únicamente trabajó dos meses en la notaría del demandado, y fue él quien refirió que abandonó el trabajo bajo el argumento de que no le pagaban. Además, también habría de tomarse en cuenta que no se desvirtuaron las conductas que el notario demandado atribuyó al accionante sobre su desempeño laboral, pues no ofreció prueba para acreditar que hubieren sido falsas, pudiendo hacerlo.

I. Así, el Tribunal Colegiado señaló que la responsabilidad del notario demandado se limitó a haber enviado un comunicado con contenido denostativo para exhibir a quien laboraba con él; lo cual, independientemente de que el actor haya prestado sus servicios adecuadamente o no, sí resultó ilícito, porque si el notario estimaba que el desempeño de su empleado no era el adecuado, estaba en aptitud de tomar acciones legales, pero no desprestigiar su trabajo ante el gremio notarial; aun en el supuesto de que fuera un mal colaborador (lo que tampoco se acreditó), el notario no podía exhibirlo, y a ello se constreñía el daño moral, pero no a una afectación en la vida laboral, pues el actor no demostró que hubiese tratado de conseguir empleo en notarías, e incluso él mismo aceptó que renunció a la del demandado, porque a su dicho, no le pagaban, no obstante que como pruebas exhibió dos recibos de pago en su puesto de auxiliar de abogado.

J. Por tanto, estimó que el proceder del notario quejoso no representó una afectación grave al derecho al honor de la víctima, que constituyera una conducta con un muy alto grado de reprochabilidad por parte de la sociedad, dado que el daño moral que se causó con el comunicado se limitó al ámbito notarial de la Ciudad de México, no se difundió ante el público en general, por lo que no afectaba los diversos espacios de desarrollo profesional en que pudiera desenvolverse el actor como licenciado en derecho, razón por la cual la condena al pago de daños punitivos no encontraba justificación, pues no se trató de una conducta que mereciera un alto grado de reprochabilidad.

K. No obstante, dejó claro que sí se acreditó daño moral, y procedía una indemnización al quejoso para reparar dicho daño, mas no daños punitivos.

L. En consecuencia, declaró parcialmente fundados los motivos de inconformidad expuestos por el quejoso y concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal, para los siguientes efectos:



"a) Deje insubsistente la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno; y,

"b) Dikte otra en la cual, teniendo en consideración los efectos del amparo concedido en los diversos juicios relacionados D.C. 592/2021 y 603/2021, reitere lo que no fue materia de concesión; y,

"c) Con base en los lineamientos apuntados en la presente ejecutoria, se abstenga de condenar a la parte demandada al pago de daños punitivos y, en su lugar, lo haga respecto del daño moral ocasionado a la parte actora."

12. **Recurso de revisión.** Por escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil veintidós, el tercero interesado **Eduardo Nayib Ángel García**, por conducto de autorizado, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de uno de diciembre de dos mil veintiuno, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el expediente D.C. **604/2021**.

13. **Agravios.** El tercero interesado sostiene, en esencia, los siguientes motivos de disenso:

A. En cuanto a la procedencia del recurso de revisión argumenta que su pretensión es que la Suprema Corte resuelva la pregunta siguiente: ¿Es aplicable a la violación de derechos humanos por parte de particulares, la justa indemnización, no repetición, satisfacción y rehabilitación? Cuestión que estima de importancia y trascendencia porque permitirá reglar si el sistema de reparación integral aplicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con base en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe observarse cuando se trate de violaciones a derechos humanos por parte de particulares.

B. Luego de transcribir parcialmente el apartado de la sentencia de amparo en que se examinó el tema de daños punitivos; el tercero interesado aduce que el Tribunal Colegiado fue omiso en considerar cuestiones previas, como la violación al artículo 5o. constitucional por parte del quejoso, ya declarada en el juicio de amparo directo **195/2021**, y con ello omite también analizar las cuestiones de cons-





tucionalidad que él planteó como quejoso en el diverso juicio de amparo **592/2021**, esto, en contravención al principio de exhaustividad.

C. Sostiene que el notario quejoso, en su tercer concepto de violación de la demanda de amparo, no señaló adecuadamente su causa de pedir, pues lo argumentado no era suficiente para modificar el fallo reclamado, esto, porque no explicó cómo la condena a daños punitivos afectaba de manera real y actual su esfera jurídica, por tanto, dado que se trata de un asunto de estricto derecho, su argumento debió declararse inoperante, sin embargo, el Tribunal Colegiado suplió la queja.

D. Estima que el Tribunal Colegiado dejó de pronunciarse sobre la transversalidad de los derechos humanos entre particulares y el sistema de reparación; además que formalmente revoca la decisión que tomó en la ejecutoria del juicio de amparo directo **195/2021**, donde ya se había declarado una violación a sus derechos humanos, que no consistió únicamente en su derecho al honor, sino en el derecho contenido en el artículo 5o. constitucional, respecto de la libertad de dedicarse a cualquier oficio o profesión siendo lícitos y que además puede implicar su proscripción o destierro profesional en el ámbito notarial que es su aspiración conforme a su proyecto de vida.

E. Aduce que de manera errática el Tribunal Colegiado sostiene que la sociedad no tiene interés en la reprochabilidad de la conducta atribuida al quejoso; al respecto, dice, no tiene relevancia si la violación la comete el Estado o un particular, el primero tiene obligación de prevenir, investigar y sancionar, y en el caso, se está permitiendo una violación a derechos humanos al amparar al notario quejoso, pues se manda el mensaje de que la Constitución no vale si el violador del derecho humano es un ente privado poderoso.

F. El Tribunal Colegiado es omiso en analizar la posición económica y jurídica de los demandados como violadores de derechos humanos, aun y cuando son particulares, pues actúan como grupo de poder al amparo de una patente del Estado, ya que el **Colegio de Notarios del Distrito Federal** es una asociación civil que nace de la Ley del Notariado y es único y exclusivo para toda la Ciudad de México, por lo que cualquier persona que sea boletinada debe ser



entendida como desterrada del ámbito notarial, lo cual, como lo afirmó el tribunal de amparo, trastoca el artículo 5o. constitucional.

G. De manera que el órgano de amparo permite la proscripción o destierro profesional de dicho tercero interesado en el ámbito notarial de la Ciudad de México y premia la conducta ignominiosa del quejoso sobre la Constitución; siendo así como previene, investiga y sanciona la violación a derechos humanos; además cuando ya había cosa juzgada sobre la violación al artículo 5o. constitucional.

H. Aclara que, en este recurso, sólo se propone el sistema de reparaciones y sanciones por violación a derechos humanos a la luz del artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

I. Argumenta que es errada la posición que asumió el Tribunal Colegiado, pues la sociedad en su conjunto está interesada en la investigación, prevención y sanción de violaciones a derechos humanos, no importando su fuente o su autor, si es autoridad o particular, pues lo que está en tela de juicio es si la Constitución está vigente y se respeta, por lo que no es cosa menor la conducta cometida por el quejoso.

J. Señala que debió atenderse a la doctrina relativa a que los derechos humanos también pueden ser vulnerados en las relaciones entre particulares, y las obligaciones del Estado de impedir que dichas violaciones se comenten, y en su caso, que sean reparadas so pena de incurrir en responsabilidad por acción u omisión, por incumplimiento al artículo 1o. constitucional y al artículo 1.1 de la Convención referida (abunda sobre dicha doctrina, cita algunos casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la opinión consultiva 18/03, de diez de mayo de dos mil dos).

K. Sostiene que es incorrecta la motivación de la sentencia de amparo recurrida para absolver de daños punitivos, pues es clara la obligación del Estado de prevenir, investigar y sancionar violaciones a derechos humanos, y la sociedad está interesada en ello; y por lo mismo solicitó también una disculpa pública, acorde a la prevención de derechos humanos ordenada por nuestra Máxima Ley.



L. Argumenta que el Tribunal Colegiado consideró no afectado su plan de vida en forma incorrecta, sin atender a la transversalidad de los derechos humanos. Si un hecho se califica como victimizante por violar derechos humanos, no se entiende cómo es que pueden hacerse a un lado las reglas de la reparación; se debe analizar conforme al parámetro de regularidad.

M. Refiere que el tribunal incorrectamente adujo que era carga de dicho recurrente acreditar que no usaba el celular en su trabajo, entre otras conductas, por lo que también se deberá fijar un criterio en relación con la correcta interpretación de la distribución de las cargas probatorias en el juicio, en atención a la facilidad de probar.

N. En diverso aspecto, aduce que el Tribunal Colegiado, para colegir que él no fue afectado en su plan de vida, consideró que podía desarrollarse en cualquier otro ámbito de la abogacía; pero dicho tribunal pasó por alto que el plan de vida, es una concepción personal y no importa en qué pueda ocuparse como posibilidad, pues lo único importante es que quiere desarrollarse en el ámbito notarial de la Ciudad de México; no importa lo que los demás opinen, el plan de vida sigue siendo una concepción libre y personal de ocupación lícita, de lo contrario, el tribunal vulnera la Constitución.

Ñ. Refiere que la obligación del Estado de sancionar violaciones a derechos humanos debe ser mediante sentencias ejemplificadoras de las conductas lesivas, pues sólo lo ejemplar previene conductas futuras igual de ignominiosas en contra de personas en iguales circunstancias. La conducta del quejoso debe declararse violatoria de la dignidad humana de dicho tercero e impositiva de su libertad de dedicarse a la profesión lícita que le acomode, por lo que generó daños patrimoniales que no fueron considerados por el Tribunal Colegiado.

O. Insiste en que el derecho a la justa indemnización tiene eficacia transversal en las relaciones entre particulares, como lo reconoció esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los amparos directos **30/2013** y **31/2013**; y afirma que el Tribunal Colegiado omitió analizar la reparación del daño moral conforme a ese derecho de justa indemnización, pero sobre todo conforme a su obligación de prevenir y sancionar violaciones a derechos humanos.



P. Refiere que esta Sala ha sostenido que la reparación integral implica volver las cosas al estado en que se encontraban, y de no ser posible, lo procedente será el pago de una indemnización como compensación de los daños, derivado de la obligación de reparar, pues con lo anterior se alcanzan objetivos de retribución social derivada de la satisfacción de los deseos de justicia de la víctima, ante la imposición al responsable de la obligación de pagar una indemnización como consecuencia del daño causado.

Q. Que otro de los efectos de la reparación es la imposición de una sanción al responsable por daños punitivos, con efecto disuasivo adicional para prevenir la realización de hechos similares en el futuro, como derecho a la no repetición, lo cual no concuerda con la absolución que hizo el Tribunal Colegiado en el juicio de amparo respecto de la condena de los daños punitivos, ya que ello traerá como consecuencia que sus contrarios sigan violando derechos de más personas.

R. Dice que la Primera Sala ha sustentado que "... *una indemnización insuficiente provoca que las víctimas sientan que sus anhelos de justicia son ignorados o burlados por la autoridad, por lo que, se le acrecienta el daño (no reparado) y se acaba revictimizando a la víctima, violándose de esta forma el derecho a la justa indemnización*"; por lo que, "por mayoría de razón", la restricción a su derecho a reclamar una justa indemnización trasciende en mayor medida a su esfera jurídica.

S. Al Estado corresponde tomar las medidas necesarias para que se reparen violaciones a derechos humanos, por ello, respecto a la sentencia del Tribunal Colegiado se impugna la imposición de reparaciones insuficientes, porque permite o promociona la violación a derechos humanos, en cuanto omite el estudio de que los demandados no son simples particulares; y que debe analizarse otro aspecto que es el de medidas de no repetición y satisfacción que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos, y en el caso, dice, esto de "boletinar" personas es una práctica auspiciada por un órgano creado por el Estado como es el **Colegio de Notarios del Distrito Federal asociación civil**, por lo que la disculpa pública es una medida de condena ejemplar y una medida de



no repetición, de otro modo, no condenar a los demandados sabría a impunidad cobijada por el Estado.

T. El tercero interesado regresa sobre su pretensión de daños patrimoniales, y señala que el comunicado difundido ha lesionado su patrimonio pues a pesar de sus conocimientos en temas notariales y su experiencia y cualificación, se le ha impedido el trabajo deseado, por haberse dañado su reputación sin conocer los motivos exactos, además que se le ocasionaron males a su salud tanto física como mental, por haber perdido oportunidades laborales; de modo que la actividad desplegada por los demandados, es dolosa y grave, y una tropelía porque los demandados realizan una función de orden público, y sintiéndose una agrupación de intocables, con poder para admitir y rechazar miembros a discreción, desde esa posición eligen dañar su reputación y violar en el camino sus derechos humanos, de ahí lo soberbio de su actuación, porque desde una posición de comodidad cometieron el ilícito utilizando la función notarial e hiriendo su buen nombre, de manera que su grado de responsabilidad es grave, porque se actuó contra el orden público, por lo que pide una condena ejemplar, y que esa conducta se destierre mediante la no repetición.

U. El recurrente aduce que se debe pensar en la disminución patrimonial sufrida por él, como una inmediata consecuencia del acto ilícito, pues a pesar de su cualificación se le impidió realizar un trabajo en el ámbito de sus aspiraciones personales conforme a su plan de vida, ya que la riqueza no circula de forma lícita sin la libertad de contratación, y como ya lo reconoció la sentencia protectora (se entiende, refiriéndose a la del juicio de amparo anterior), se le dañó su libertad de contratación y su libertad de crear riqueza de forma lícita para poder adquirir los bienes necesarios para vivir de manera digna y decorosa, por lo que alega el daño patrimonial, de ahí que la sentencia de amparo es inconstitucional, porque no tutela sus derechos y vulnera el principio de valoración de pruebas, pues el derecho al trabajo preexiste al surgimiento del vínculo laboral, que sólo lo objetiviza, y es ese derecho al trabajo el que fue afectado en su caso, de modo que sí acreditó el daño patrimonial.

**14. Trámite ante esta Suprema Corte.** Una vez que el órgano de amparo dio curso al escrito de revisión, éste fue recibido en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Ministro



presidente emitió acuerdo de uno de febrero de dos mil veintidós, en el que admitió a trámite el medio de impugnación y lo turnó a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, enviándolo para su radicación a esta Primera Sala.

15. **Avocamiento.** En proveído de veinte de abril de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el avocamiento del asunto, y una vez integrado el expediente, ordenó se remitiera a la ponencia designada.

## I. COMPETENCIA

16. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal, publicado en dicho órgano oficial de difusión el veintiuno de mayo de dos mil trece. Lo anterior, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, respecto de la que se afirma la subsistencia de cuestiones de constitucionalidad, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de esta Primera Sala, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. OPORTUNIDAD

17. La sentencia del Tribunal Colegiado se notificó al tercero interesado recurrente por medio de lista el tres de enero de dos mil veintidós, por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el cuatro del mismo mes y año. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del cinco al dieciocho de enero de dos mil veintidós, descontándose los días ocho, nueve, quince y dieciséis de enero del año en cita, por ser sábados y domingos, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo. Por tanto, si el escrito del recurso de revisión se presentó el dieciocho de enero de dos mil veintidós, resulta oportuno.



### III. LEGITIMACIÓN

El tercero interesado **Eduardo Nayib Ángel García**, en su carácter de parte formal y material en el juicio de amparo directo cuya sentencia se controvierte, cuenta con legitimación para interponer el presente recurso; y **Oscar Francisco Pérez Nava**, persona que signa el escrito respectivo, tiene legitimación procesal en su carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, calidad que tiene reconocida en el juicio constitucional.

### IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el presente recurso de revisión reúne los requisitos de procedencia, exclusivamente para despejar si la sentencia del Tribunal Colegiado se pronunció adecuadamente, *en su plano interpretativo*, sobre el contenido de la figura de los "*daños punitivos*", en el marco del derecho a la reparación del daño, y particularmente a la justa indemnización, reconocido en el artículo 1o. constitucional y el precepto 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que el examen de esa cuestión involucra la interpretación de dichas normas superiores. Tal conclusión se sustenta en las razones que se expondrán a continuación.

19. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>5</sup> establecen que el

<sup>5</sup> Con la reforma constitucional de siete de junio de dos mil veintiuno, los requisitos para la procedencia del amparo directo en revisión quedaron de la siguiente manera:

"**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:

"...

"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 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. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."



recurso de revisión en amparo directo es procedente 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 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*.

20. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es necesario que se cumplan, conjuntamente, los requisitos siguientes:

a) Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, omita decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas.

b) Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un *interés excepcional* en materia constitucional o de derechos humanos.

21. Es decir, habiéndose surtido el requisito de constitucionalidad, se debe actualizar el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, el cual, en criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se actualiza cuando a su juicio se advierta que la resolu-

---

Con la entrada en vigor de las reformas a la Ley de Amparo de ocho de junio de dos mil veintiuno, el artículo 81, fracción II, tiene la siguiente redacción:

**"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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."





ción del recurso dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal respecto de alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

22. De manera que serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Dicho con otras palabras, basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, para que el recurso sea improcedente, conforme a su excepcionalidad.

23. Cabe precisar que esta Primera Sala ha admitido que la cuestión de constitucionalidad, ya sea relativa a la regularidad de normas generales o a la interpretación directa de normas constitucionales o de derechos humanos reconocidos en ellas, puede ser examinada en el amparo directo en revisión cuando, aun cuando no haya sido planteada como tal en la demanda de amparo, haya sido introducida oficiosamente en su estudio por el Tribunal Colegiado y en el recurso de revisión subsista discusión sobre ese aspecto.

24. En el caso, como ha sido expuesto en el apartado de antecedentes de esta resolución, con motivo de una ejecutoria de amparo anterior, cumplimentada en la sentencia de alzada que constituyó el acto reclamado en el juicio de amparo directo del que deriva el recurso que aquí nos ocupa, la autoridad responsable determinó que el ahora recurrente (actor en el juicio natural) acreditó su **acción de daño moral**, por afectación a su derecho al honor, en su vertiente de buena reputación, y derivado de ello a su integridad emocional, por haberse elaborado y dado a conocer ante el gremio notarial un escrito en el que se le descalificaba en su desempeño profesional durante el tiempo que laboró para una notaría; razón por la cual la responsable reconoció que procede imponer una condena a cargo de los demandados a pagarle *una indemnización* por esos daños inmateriales, la que catalogó –porque así fue solicitada–, como "**daños punitivos**", cuya cuantificación reservó para la etapa de ejecución de sentencia; asimismo, determinó la procedencia de una condena a los demandados a fin de que publiquen en el mismo medio informativo en el que se difundió el escrito dañoso, *una disculpa* en su favor, y añadió una condena más ordenan-



do la "cancelación" del referido medio de información (el boletín de la asociación notarial); desestimando otras prestaciones reclamadas, a saber: daños patrimoniales, la publicación de una disculpa en un diario de mayor circulación en esta ciudad, intereses, gastos y costas.

25. Aunque todas las partes promovieron juicios de amparo que se resolvieron por el Tribunal Colegiado en la misma sesión como relacionados, el que nos ocupa fue promovido por **el notario público demandado**, quien pretendió controvertir en sus conceptos de violación: **i)** la acreditación de la acción de daño moral en cuanto a la demostración del hecho ilícito y la existencia del daño; **ii)** en relación con lo anterior, en particular cuestionó la valoración de una prueba pericial en psicología que fue atendida por la responsable para tener por acreditado el daño moral; y **iii)** la condena a pagar "daños punitivos".

26. En la sentencia de amparo respectiva, como se ha visto, fueron desestimados como *inoperantes* los argumentos del notario quejoso respecto de los dos primeros aspectos referidos *a la acreditación de la acción de daño moral, y en relación con ello, la valoración que se hizo de la prueba psicológica*, estimándose que sobre ello existe cosa juzgada, pues fueron cuestiones analizadas en la ejecutoria del juicio de amparo anterior (D.C. **195/2021**), respecto de las cuales la Sala responsable quedó vinculada a acatar el fallo de amparo y no contó con libertad de jurisdicción.

27. Pero por otra parte, el Tribunal Colegiado abordó de fondo y otorgó el amparo al quejoso (notario), en lo que concierne a la condena de *daños punitivos*, la cual estimó incorrecta, pues sostuvo, en lo que interesa destacar, que los daños punitivos no son una condena que pueda imponerse en todos los casos de responsabilidad por daño moral, sino que son una figura civil, que sirve como herramienta ejemplar para evitar conductas idénticas o similares, cuya aplicación sólo se justifica para castigar y prevenir aquellas que merezcan un alto grado de reproche social, por lo que sólo operan cuando existan agravantes que deban ponderarse en la cuantía de la indemnización del daño moral, esto, al valorar *el grado de responsabilidad* de quien causó el daño, como factor de ponderación para la cuantificación previsto en el artículo 1916 del Código Civil para la Ciudad de México.



28. Y en el caso, conforme a su análisis de las circunstancias fácticas que rodearon la controversia y su valoración de las pruebas, el Tribunal Colegiado concluyó que la conducta ilícita de los demandados y el daño moral causado, no ameritaba una condena por "daños punitivos", sino únicamente *la indemnización que correspondiera por daño moral* conforme a la ponderación de los factores previstos en el artículo 1916 referido, lo cual examinaría con libertad de jurisdicción la autoridad responsable, atendiendo a algunos lineamientos señalados en la sentencia de amparo.

29. Ahora bien, en el recurso de revisión, es cierto que el recurrente (tercero interesado), formula argumentos que *no son aptos para justificar la procedencia de este medio de impugnación*; algunos de ellos, porque de inicio se refieren a cuestiones que no fueron parte de la litis en el juicio de amparo cuya sentencia aquí se controvierte, y otros, porque se refieren a cuestiones de legalidad que escapan a la materia de este recurso excepcional, como se verá más adelante.

30. No obstante, esta Sala advierte que examinado en su integralidad el curso de revisión, subsiste una causa de pedir específica en torno a la decisión del Tribunal Colegiado de estimar la improcedencia de una "condena" bajo el concepto de *daños punitivos*.

31. Esto, pues si bien es cierto que en su mayor parte, el tenor de la argumentación del recurrente en su agravio, vinculada con este aspecto de la litis del juicio de amparo, se plantea sobre *el estricto plano de legalidad* de la sentencia del Tribunal Colegiado, queriendo controvertir en esta instancia presuntos vicios que atribuye a su fundamentación y motivación y a la valoración probatoria, también es posible distinguir una intención del tercero interesado recurrente, de sostener que los daños punitivos *siempre* deben ser parte de la condena económica para resarcir el daño moral, porque el derecho a la justa indemnización *exige de sanciones ejemplares* con efectos disuasorios y preventivos, ante conductas que vulneren derechos humanos, aun cuando se realicen en relaciones entre particulares, esto, ante la obligación del Estado de prevenir, investigar y sancionar violaciones a derechos humanos y porque siempre existe el interés de la sociedad en reprochar esas conductas, de otro modo, dice, se promueve que se sigan violentando los derechos fundamentales.



32. Dicha causa de pedir, a juicio de esta Primera Sala, permite admitir la procedencia de este recurso de revisión para establecer, en abstracto, el correcto entendimiento de ese concepto de "daños punitivos" en relación con una indemnización por daño moral, en el marco del derecho a la justa indemnización protegido por el artículo 1o. constitucional y el precepto 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual esta Sala ya ha considerado en algunos precedentes. Aquí, a efecto de despejar si esos "daños punitivos" deben ser parte de la indemnización del daño moral en todos los casos en que se determine que hubo violación a algún derecho humano –como lo postula el recurrente–, o bien, si es correcta la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado sobre dicho concepto, al considerar que no opera siempre, sino únicamente cuando la conducta lesiva merece *un alto grado de reproche social*, en relación con el grado de responsabilidad del causante del daño.

33. De manera que es este aspecto el que se examinará de fondo, porque es el que se estima entraña genuinamente una cuestión de constitucionalidad en relación con la interpretación del derecho a la justa indemnización, y tiene el potencial de generar un criterio que satisfaga el interés excepcional propio del amparo directo en revisión, pues si bien, como se verá en el apartado subsecuente, esta Sala cuenta ya con algunos criterios al respecto, en la cuestión medular a dilucidar ninguno tiene carácter obligatorio, por lo que este asunto, potencialmente, de alcanzar la votación requerida, podría sentar un criterio vinculante para los órganos jurisdiccionales.

## V. ESTUDIO DE FONDO

### Aspectos ajenos al tema de constitucionalidad.

34. Antes de adentrarnos al análisis del tópico de constitucionalidad respecto del cual se ha admitido como procedente el presente recurso de revisión, se estima pertinente precisar las cuestiones propuestas por el recurrente que **no** serán materia de estudio en el presente fallo y, por ende, se impone declarar **la inoperancia** del agravio único en cuanto a los argumentos respectivos, a saber:

A) La argumentación que realiza el tercero interesado a efecto de sostener: (i) que en el juicio de origen sí acreditó la procedencia de su pretensión de pago



de **daños patrimoniales (materiales)** derivados del daño moral, así como la procedencia de **una disculpa pública** en uno de los diarios de mayor circulación en la Ciudad de México; (ii) que no es correcta la apreciación de hechos y pruebas por parte del Tribunal Colegiado, a efecto de establecer cómo debe cuantificarse **la indemnización que corresponda por el daño moral**; y (iii) que en relación con los temas anteriores, el Tribunal Colegiado pasa por alto la cosa juzgada, **porque desatiende o desconoce lo resuelto en la ejecutoria del juicio de amparo directo 195/2021**, previo en la secuela procesal de este asunto, porque allí ya se habían determinado las violaciones a sus derechos humanos que hacían procedentes las relativas prestaciones reclamadas.

Lo anterior no será materia de estudio en el presente recurso de revisión, primero, porque el recurrente realiza sus planteamientos sobre tales cuestiones pretendiendo evidenciar la vulneración al derecho a la reparación integral, controvirtiendo la valoración de hechos y pruebas que imputa al Tribunal Colegiado, *en un plano de legalidad*, incluso, formula argumentos que en rigor cuestionan el correcto cumplimiento de la sentencia del juicio de amparo previo (D.C. **195/2021**); pero sobre todo debe observarse que estos temas *no fueron parte de la litis en el juicio de amparo directo 604/2021*, promovido por el notario público demandado y no fueron materia de pronunciamiento por parte del Tribunal Colegiado en la sentencia de amparo que aquí se impugna, sino que son aspectos resueltos por el órgano colegiado en la sentencia del diverso juicio de amparo directo **592/2021** relacionado, donde el aquí tercero interesado tiene el carácter de quejoso, por lo que dichos planteamientos en este recurso devienen inoperantes.

B) La argumentación en la que el tercero interesado pretende controvertir la legalidad de la sentencia de amparo aquí recurrida, bajo afirmaciones en el sentido de que el concepto de violación formulado por el notario quejoso en relación con la condena a pagar "daños punitivos" *debió declararse inoperante*, porque no se planteó suficiente causa de pedir en la demanda de amparo para realizar un estudio de fondo; y que por tanto, indebidamente el Tribunal Colegiado suplió la deficiencia de la queja.

Ello, porque no es materia del presente recurso juzgar en ese tenor la legalidad de la sentencia de amparo; sino que, sobre la base del estudio de fondo



realizado u omitido por el Tribunal Colegiado respecto de una genuina cuestión de constitucionalidad (en los términos ya referidos en el apartado anterior), aquí corresponde examinar dicha cuestión de fondo, en lo sustancial, para que este Alto Tribunal establezca la interpretación constitucional que debe prevalecer respecto de ella; de otro modo, admitir como materia del amparo directo en revisión argumentos de esa índole –legalidad–, y particularmente el propuesto por el recurrente aduciendo inoperancias, sin prejuzgar al respecto, potencialmente podría llevar a un resultado de excluir el estudio de constitucionalidad, lo que resultaría contradictorio con la previa decisión sobre la procedencia, cuyo requisito de interés excepcional se justifica, como se explicó, en la medida en que será posible que este Máximo Tribunal establezca un criterio de relevancia para el orden jurídico nacional.

### **Estudio de la cuestión constitucional.**

35. Como se indicó, en el caso, en legalidad, ya se ha determinado de manera firme la acreditación de la acción de daño moral; asimismo, conviene recordar que en la sentencia de alzada reclamada en el juicio de amparo, la Sala responsable, como consecuencia del daño moral, impuso únicamente una condena económica bajo el concepto de "daños punitivos" (porque así fue solicitado por el accionante); y en la sentencia de amparo, lo que se determinó por el Tribunal Colegiado, es que procede una condena a pagar una indemnización en dinero por el daño moral causado, atendiendo a los factores de individualización que establece el artículo 1916 del Código Civil para la Ciudad de México, *pero no una condena bajo el concepto de daños punitivos.*

36. De manera que en estricto sentido, la sentencia de amparo, redirige el acto reclamado, a fin de que la condena económica que debe imponerse a los demandados a título de indemnización, resarza el daño moral causado, sin considerar para efectos de la cuantificación del monto de dicha indemnización alguna agravación derivada de considerar ese concepto denominado "daños punitivos"; por lo que, como se fijó con antelación, será sobre esta base que se dará respuesta a la cuestión de constitucionalidad, es decir, se despejará si la cuantía de una indemnización por daño moral debe comprender en todos los casos una agravación (un aumento) por tal concepto de daños punitivos, o si ello dependerá de que se estime justificada en razón de un alto grado de reproche social a la conducta del responsable.



37. Para examinar lo anterior, y sobre la base de responder a la causa de pedir del recurrente en su integralidad, conviene partir de establecer esencialmente: 1) La vigencia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares; 2) La aplicación de la doctrina de derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución de controversias entre sujetos de derecho privado; 3) El contenido del derecho a la reparación integral, y en específico a la justa indemnización; 4) El daño moral derivado de responsabilidad civil extracontractual y los daños punitivos; y 5) Pronunciamiento sobre el caso concreto.

**38. Vigencia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares.** Es doctrina consolidada y criterio jurisprudencial de esta Primera Sala, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, permean y tienen vigencia en las relaciones entre particulares, por ende, son susceptibles de ser vulnerados en el contexto de éstas, pues los derechos fundamentales tienen la doble cualidad de configurar derechos subjetivos públicos y de constituir elementos objetivos que informan todo el orden jurídico, de ahí que tienen incidencia tanto en las relaciones de supra subordinación que se establecen entre el Estado y los gobernados, como en las relaciones jurídicas de coordinación que se establecen o se generan entre personas de derecho privado.

39. No obstante, también ha advertido que en las relaciones entre particulares, la prevalencia de los derechos humanos no puede ser hegemónica o totalizadora, pues en ellas convergen los derechos de cada persona involucrada, y comúnmente entran en colisión; de ahí que, dado que cada sujeto privado que participa de una relación con consecuencias jurídicas, ostenta la titularidad de determinados derechos en juego, se impone al intérprete del derecho la realización de una ponderación de ellos en forma casuística, para determinar cómo debe operar la protección constitucional en cada caso.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Registro digital: 159936; Instancia: Primera Sala; Décima Época; materia: constitucional; tesis: 1a./J. 15/2012 (9a.); Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 798; Tipo: Jurisprudencia. De rubro y texto: "DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES. La formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente



**40. La aplicación de la doctrina de derechos humanos desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en controversias entre sujetos de derecho privado.** De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir de la reforma de diez de junio de dos mil once, las autoridades públicas están vinculadas al cumplimiento ineludible de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que México sea Parte.

41. En consonancia con ello, en una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 133 constitucionales, esta Suprema Corte ha sostenido en múltiples

---

para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares; sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico. Así, resulta indispensable examinar, en primer término, las funciones que cumplen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico. A juicio de esta Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva). En un sistema jurídico como el nuestro –en el que las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión–, los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En esta lógica, la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares. Sin embargo, es importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que se suceden de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete. Así, la tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad."





precedentes, que la Constitución y las normas de derechos humanos contenidas en dichos tratados internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad del orden jurídico interno.<sup>7</sup>

42. Además, conforme a la misma Norma Fundamental (artículo 1o.), dichas autoridades públicas deben asumir, a su vez, los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación de derechos humanos, asumiendo la observancia del principio que ordena que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales (*interpretación conforme*) y favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (*principio pro persona*), dando preferencia a los derechos humanos contenidos en esos ordenamientos superiores, sobre cualquier disposición interna o medida que pudiere contrariarlos.

43. De manera que los anteriores deberes constriñen, en lo que interesa, a las autoridades jurisdiccionales mexicanas, al resolver las contiendas que se someten a su conocimiento, observando los imperativos constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano en los instrumentos convencionales en materia de derechos humanos, para la protección de los derechos de las personas bajo su jurisdicción.

44. En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta vinculante para los Jueces nacionales, porque constituye una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado, de manera que su fuerza vinculante resulta del propio mandato de interpretación *pro persona*, contenido en el referido artículo 1o. constitucional.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A partir de la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el Tribunal Pleno el tres de septiembre de dos mil trece.

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), también derivada de la contradicción de tesis 293/2011, de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 204. Décima Época.



45. En ese sentido, tampoco hay duda de que es criterio consolidado de este Máximo Tribunal, que la doctrina desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivada de la convención referida, cobra aplicación en la resolución de conflictos entre particulares, entre ellos, los emanados de responsabilidad civil; ello, desde luego, siempre y cuando esté involucrada directa y genuinamente la vulneración de derechos humanos, y respetando las reglas mínimas indispensables de carácter sustantivo y procesal que válidamente rijan a cada tipo de controversia, sí son acordes al orden constitucional.

**46. El contenido del derecho a la reparación integral, y en específico a la justa indemnización.** El derecho a la reparación integral en la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tenido un amplio desarrollo, mayormente en las dos últimas décadas.

47. Desde luego, tratándose de la doctrina interamericana, su enfoque atiende a la reparación que corresponde realizar a los Estados Partes en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en favor de las víctimas de violaciones a derechos humanos, cuando estas violaciones son atribuidas a ellos por el incumplimiento de sus obligaciones convencionales, frente a los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, y en ese sentido, dicho tribunal interamericano ha ido implementando y desarrollando en sus sentencias un esquema de reparaciones *dirigidas a los Estados Partes* basadas primordialmente en medidas de restitución, rehabilitación, compensación incluyendo la indemnización, satisfacción y no repetición, con fundamento y en interpretación del artículo 63.1 de la Convención.

48. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha evidenciado en sus precedentes, que el derecho a la reparación integral del daño ha ido evolucionando en la Constitución General de la República,<sup>9</sup> y si bien expresamente está reconocido sólo en relación con determinadas materias, por ejemplo, la penal, la de responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa

<sup>9</sup> Véase al respecto la resolución del amparo directo en revisión **5826/2015**, resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil dieciséis, fojas 18 a 32, cuyo estudio esta Sala ha retomado en lo sustancial en diversos precedentes, entre los más recientes, el amparo directo en revisión **2558/2021**, fallado el diecinueve de enero de dos mil veintidós.



irregular, en acciones colectivas; lo cierto es que a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once en materia de derechos humanos, su anclaje se encuentra indudablemente en el artículo 1o. constitucional, que como se ha dicho, establece un catálogo de obligaciones y deberes a todas las autoridades estatales en relación con la prevención, promoción, respeto y *garantía* de los derechos humanos de todas las personas, con mandatos específicos de prevenir, investigar y sancionar violaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias.

49. En ese sentido, la obligación del Estado Mexicano de garantizar los derechos humanos, exige la asunción de deberes que trascienden a la esfera jurídica de los particulares. En el ámbito competencial de las autoridades jurisdiccionales, dichas obligaciones entrañan que, en la solución de las controversias litigiosas sometidas a su decisión, ante la acreditación de violaciones a derechos humanos, impongan la reparación integral del daño por quien resulte obligado a ello, esto, se reitera, bajo la premisa de que los derechos humanos tienen una eficacia transversal e inciden en las relaciones jurídicas entre particulares.

50. En otras palabras, esta Sala ha sostenido que la reparación tiene una doble dimensión: por una parte, se entiende como un deber específico del Estado que forma parte de la obligación de garantizar los derechos humanos, y, por otra, constituye un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo. Así, el incumplimiento a cualesquiera obligaciones necesarias para la adecuada tutela de los derechos humanos (entendida como género), hace surgir para la parte responsable de la violación una nueva obligación, subsidiaria, de reparar las consecuencias de la infracción.<sup>10</sup>

51. De acuerdo con el artículo 63. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "*Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta convención, la Corte dispondrá que se **garantice** al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se **reparen las consecuencias** de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el **pago de una justa indemnización a la parte lesionada.***" (Énfasis añadido).

<sup>10</sup> Ídem.



52. De manera que, conforme a la norma antes transcrita, dicho tribunal interamericano ha atribuido a la reparación del daño el alcance de "*restitutio in integrum*", es decir, plena, integral. Ello, *mediante el restablecimiento de la situación que prevalecía antes de la violación si ello es posible, y si no, con la reparación íntegra de las consecuencias que produjo la misma, así como el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales causados, incluyendo el daño moral.*<sup>11</sup>

53. La reparación integral, cuando comprende indemnizaciones pecuniarias (compensaciones en dinero), no debe producir un enriquecimiento injustificado de la víctima, pero tampoco su empobrecimiento, sino que debe regirse por los principios de equidad y proporcionalidad, pues se trata de establecer *una justa indemnización*. Por otra parte, la Corte Interamericana también ha advertido que, el derecho a la reparación integral de los daños causados por violación de derechos humanos, no puede verse limitado por normas del derecho interno del Estado de que se trate.<sup>12</sup>

54. Ahora bien, bajo el entendimiento de que el derecho a la reparación integral tiene su fundamento en el artículo 1o. constitucional, tratándose de la **responsabilidad civil extracontractual**, esta Primera Sala, por lo menos desde la resolución del amparo directo en revisión **1068/2011**, admitió que la reparación del daño debe orientarse por ese derecho, y particularmente por **la justa indemnización**.<sup>13</sup> Tras un examen de diversos instrumentos internacionales en materia

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Reparaciones y costas. Serie C No. 7, supra 8, párr. 26.

<sup>12</sup> Esto, conforme al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados; que dispone: "El derecho interno de los Estados, las reglas de las organizaciones internacionales y la observancia de los tratados. 1. Un Estado parte de un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado. 2. Una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado. Las normas enunciadas en los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

<sup>13</sup> Tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.), registro digital: 2001744, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 522, cuyo rubro es: "REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."



de reparaciones integrales, se precisó que la reparación debe buscar desaparecer los efectos dañosos de la violación a derechos humanos; de modo que la naturaleza de las medidas a adoptar así como el monto de una indemnización, dependerán de los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, y las medidas solicitadas para repararlos; reiterándose que, las reparaciones no pueden implicar ni el enriquecimiento ni el empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.

55. En particular, respecto de la indemnización se sostuvo que debe ser *apropiada y proporcional* a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; y los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

56. Así, en virtud del derecho a la justa indemnización, la compensación pecuniaria que se otorgue para resarcir los daños causados por la violación de derechos humanos, objetivamente debe resultar suficiente para esa finalidad, atendiendo a todas las implicaciones del daño en las circunstancias de cada caso, pues su cometido es hacer desaparecer los efectos y consecuencias de las violaciones cometidas.

**57. El daño moral derivado de responsabilidad civil extracontractual y los daños punitivos.** La responsabilidad jurídica, en términos generales, se refiere a la obligación que tienen las personas físicas, morales privadas y el propio Estado, de reparar los daños y perjuicios causados a otra persona, con motivo de una acción u omisión que deriva en el incumplimiento de un contrato o de un deber de cuidado. En el derecho civil se reconocen dos tipos de responsabilidad jurídica: contractual y extracontractual.

58. En la *contradicción de tesis 93/2011*,<sup>14</sup> esta Primera Sala expuso que, tratándose de la responsabilidad contractual, las partes están vinculadas con

<sup>14</sup> Contradicción de tesis 93/2011, resuelta el 26 de octubre de 2011, de la que emanó la tesis 1a. CXXXV/2014 (10a.), de rubro y texto: "RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL. SUS DIFERENCIAS. De acuerdo con la teoría de la responsabilidad civil, el que causa un daño a



anterioridad al hecho productor de la responsabilidad, con motivo del acto jurídico celebrado entre ellas. En cambio, en la responsabilidad extracontractual el vínculo jurídico nace por la realización de los hechos dañosos. Por tanto, 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, esta última, puede ser *objetiva o subjetiva*.

59. La responsabilidad civil extracontractual de índole subjetiva se funda en un elemento de carácter psicológico (como factor de imputación), ya sea porque existe la intención de dañar o porque se incurre en descuido o negligencia. Mientras que, en la responsabilidad civil objetiva, se encuentra ausente el elemento subjetivo (como factor de imputación), esto es, el dolo, la culpa o la negligencia del causante del daño, pues en ésta, la obligación de reparar puede ser sustentada sólo en el hecho de ser propietario y/o utilizar una cosa que por sus características peligrosas pueda causar un daño, es decir, se basa en el riesgo creado.

60. Y tanto la responsabilidad contractual, como la extracontractual ya sea objetiva como subjetiva, generan para la víctima el derecho a reclamar la reparación del daño causado, y para el causante o para quien tenga obligación de responder por él, la correlativa obligación de reparar.

61. El daño derivado de la responsabilidad civil extracontractual puede recaer en las personas, o en sus bienes o derechos, y puede tener un carácter material o inmaterial. A este último corresponde *el daño moral*.

---

otro está obligado a repararlo. Este daño puede ser originado por el incumplimiento de un contrato o por la violación del deber genérico de toda persona de no dañar a otra. Así, mientras en la responsabilidad contractual las partes están vinculadas con anterioridad al hecho productor de la responsabilidad, en la extracontractual el vínculo nace por la realización de los hechos dañosos. De ahí que 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. Por otro lado, para que exista responsabilidad contractual basta con que se incumpla con la obligación pactada, mientras que la extracontractual puede tratarse de responsabilidad objetiva o subjetiva. La responsabilidad de índole subjetiva se funda en un elemento de carácter psicológico, ya sea porque existe la intención de dañar o porque se incurre en descuido o negligencia. En cambio, en la responsabilidad objetiva se encuentra ausente el elemento subjetivo, esto es, la culpa o negligencia."



62. Entre los precedentes más recientes de esta Primera Sala en desarrollo de su doctrina sobre el daño moral, destaca el amparo directo en revisión **2558/2021**, en el cual, retomando principalmente las consideraciones esenciales del amparo directo **8/2012** y los amparos directos en revisión **30/2013** y **31/2013**, se recogieron las principales notas que lo caracterizan.

63. En ese asunto se recordó que el daño moral se refiere al carácter extrapatrimonial de una afectación, y puede estar referido a la lesión de un derecho, un bien o un interés de carácter no pecuniario; por lo que la legislación generalmente lo refiere a afectaciones en los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que tienen los demás sobre la persona (como es el caso del artículo 1916 del Código Civil para la Ciudad de México que aquí interesa), es decir, este tipo de daño centra su objeto y contenido en los intereses no patrimoniales o espirituales de pueden verse afectados y que constituyen presupuestos de un derecho subjetivo.

64. Así, se destacó también que entre las características del daño moral están: (i) que hay tipos de daño moral como género, de acuerdo al interés afectado; por lo que especies reconocidas son: el daño al honor, los daños estéticos y los daños a los sentimientos; (ii) el daño moral puede tener consecuencias patrimoniales y extrapatrimoniales, así como consecuencias presentes y futuras, de modo que debe distinguirse el daño en sentido amplio y el daño en sentido estricto, y sus manifestaciones actuales de las que sea previsible que se presenten en el futuro vinculadas o derivadas de las primeras; (iii) el daño moral es independiente o autónomo del daño material y puede darse tanto por responsabilidad contractual como extracontractual, y (iv) para ser indemnizable el daño debe ser cierto –cualitativamente constatable, no eventual o hipotético– y personal –referido a la persona que sufre la afectación, ya sea de manera directa o indirecta–, además que debe ser probado (pero no necesariamente a través de pruebas directas, pues en determinados casos tiene cabida la presunción legal o humana).

65. Por otra parte, en cuanto a *la reparación del daño moral*, en el precedente que se comenta se examinó el artículo 1916 del Código Civil Federal, de igual redacción que la del artículo 1916 del Código Civil para la Ciudad de México aplicable al caso, que dispone:



(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994)

"ARTICULO 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994)

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan 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, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1982)

"La acción de reparación 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.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1982)

**"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."**

66. Como se observa, la norma en cuestión no impone una fórmula tasada, ni topes indemnizatorios para cuantificar el daño moral, sino que encomienda a la persona juzgadora establecer el monto correspondiente, atendiendo a los factores de individualización allí enunciados. Al respecto, esta Sala sostuvo que aun cuando es cierta la dificultad de establecer la cuantía de una indemnización, esta metodología adoptada por el legislador para determinarla no es arbitraria, sino que resulta acorde con las premisas del derecho a la reparación integral y justa indemnización, que supone el poder identificar y apreciar las particularidades de cada caso concreto conforme a esos factores, pues debe ser el daño causado (y sus implicaciones) la base para determinar la indemnización.





67. Además, se precisó, los elementos de ponderación que establece la norma (grado de responsabilidad, derechos lesionados, situación económica del responsable y de la víctima, y las demás circunstancias del caso) son **factores indicativos y no exhaustivos**, es decir, son una guía para orientar la ponderación de las y los juzgadores, mas no son una base objetiva o exhaustiva del quantum de la indemnización, pues inclusive, *no deben ser valorados en forma acrítica ni aplicados como si a cada uno de ellos le correspondiera un determinado porcentaje del monto de indemnización en todos los casos*, pues cada uno de esos factores puede tener una distinta valoración en cada caso; además que, al ser factores indicativos, *en cada supuesto se debe analizar si corresponde aplicarlos o no*, según el impacto que puedan tener en la cuantificación, y dependiendo también del régimen de responsabilidad de que se trate.

68. Ahora bien, sobre el concepto de **daños punitivos**, fue en la resolución del amparo directo **30/2013**, que esta Primera Sala lo reconoció como un elemento viable y útil para alcanzar la reparación integral respecto del daño moral.

69. Ello, partiendo de la base de que mediante la compensación se alcanzan objetivos fundamentales en materia de retribución social. Por una parte, porque al imponer al responsable la obligación de pagar una compensación (indemnización) la víctima obtiene la satisfacción de ver sus deseos de justicia cumplidos, ya que puede constatar que los daños que le fueron ocasionados también tienen consecuencias adversas para el responsable; y por otra, se dijo, porque la compensación *tiene un efecto disuasivo* de las conductas dañosas, lo que prevendrá conductas ilícitas futuras.

70. Por tanto, dicha medida –la compensación– cumple una doble función: que las personas eviten causar daños para no tener que pagar una indemnización y, por otra parte, les resultará conveniente desde un punto de vista económico sufragar todos los gastos necesarios para evitar causar daños a otras personas.

71. Se precisó que esta faceta del derecho de daños se conoce en la doctrina como "daños punitivos" y se inscribe dentro del derecho a una "justa indemnización", dado que mediante la compensación el derecho desaprueba a las personas que actúan ilícitamente y premia a aquellas que cumplen la ley, con lo que se refuerza la convicción de las víctimas en que el sistema legal es justo y que fue útil su decisión de actuar legalmente. Es decir, la compensación es una expresión



social de desaprobación hacia el ilícito y si esa punición no es dada, el reconocimiento de tal desaprobación prácticamente desaparece.

72. Se señaló que limitar el pago de los daños sufridos a su simple reparación, **en algunos casos** significaría aceptar que el responsable *se enriqueciera* a costa de su víctima. Lo anterior en tanto las conductas negligentes, *en muchas situaciones*, pretenden evitar los costos de cumplir con los deberes que exigen tanto la ley, como los deberes generales de conducta.

73. Por otro lado, dichos daños tienen el objeto de prevenir hechos similares en el futuro. Se trata de imponer incentivos negativos para que se actúe con la diligencia debida, sobre todo tratándose de empresas que tienen como deberes el proteger la vida e integridad física de sus clientes. A través de dichas sanciones ejemplares se procura una cultura de responsabilidad, en la que el desatender los deberes legales de cuidado tiene un costo o consecuencia real.

74. Se mencionó también que, *una indemnización insuficiente*, provoca que las víctimas sientan que sus anhelos de justicia son ignorados o burlados por la autoridad, por lo que, se le acrecienta el daño (no reparado) y se acaba revictimizando a la víctima, violándose de esta forma el derecho a una "justa indemnización".

75. Tras ese soporte doctrinario, esta Sala consideró que de una interpretación literal y teleológica del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) se derivaba el carácter punitivo de la reparación del daño moral, en tanto que dicha norma, obligaba a pagar una indemnización en dinero, ponderando factores tales como: los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. Y considerar que tales elementos persiguen compensar a la víctima de manera justa, pues el Juez no debe sólo considerar aquellos aspectos necesarios para borrar, en la medida de lo posible, el daño sufrido por la víctima, **sino que existen agravantes que deberán ponderarse en el quantum de la indemnización.**

76. De modo que tal concepto no busca únicamente reparar el daño en los afectos de la víctima, sino que **permite valorar el grado de responsabilidad de quien causó el daño.**



77. Se estimó también que esta faceta punitiva de la indemnización del daño moral, derivaba de los antecedentes legislativos que dieron lugar a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. En tanto que en el dictamen de la Cámara Revisora se manifestó:

"En esos términos, **el daño moral es susceptible de medición no sólo por la intensidad con la que sufrido (sic) por la víctima**, sino también por su repercusión social, por la marca objetiva que dejan en opinión, actitud y conducta de los demás una vez provocado, por el cambio cualitativo notable y perceptible, en las interrelaciones sociales, en las que el sujeto que lo sufre es actor y **porque la compensación por la vía civil no sólo restituye al individuo afectado y sanciona al culpable, sino que también fortalece el respeto al valor de la dignidad humana**, fundamental para la vida colectiva."

78. Así, esta Sala consideró que el legislador buscó fortalecer la protección de los bienes elementales del ser humano derivados de su propia dignidad, por lo que vio necesario reparar no sólo el dolor sino sancionar al culpable, para crear una vida colectiva que se rigiera por el respeto a dichos intereses.

79. Por tanto, se sostuvo que una indemnización que tenga en cuenta además del daño sufrido, ***el grado de responsabilidad del causante***, no enriquece injustamente a la víctima, pues el enriquecimiento ilegítimo tiene como presupuesto que no exista alguna causa legítima para enriquecerse, siendo que en el caso la compensación se encuentra plenamente justificada a partir del derecho a una justa indemnización, el cual ordena que todas las personas que sufran daños sean resarcidas integralmente, por tanto, ***si al tomar en cuenta el grado de responsabilidad del causante*** se busca resarcir plenamente a la víctima, dicha indemnización se encontrará justificada. Siendo que, por otra parte, mediante la indemnización se logran fines sociales deseables.

80. Así, se concluyó que el monto de la indemnización que se fije como compensación por el daño sufrido por la víctima debe ser suficiente para resarcir dicho daño y reprochar la indebida conducta del responsable.

81. Por otra parte, en el amparo directo **50/2015**, asunto en el que se dilucidó una controversia de responsabilidad civil extracontractual incoada contra el Gobierno de la Ciudad de México, relacionada con un reclamo de daño moral



por negligencia médica; esta Sala tuvo oportunidad de seguir profundizando sobre el concepto de daños punitivos, y la forma en cómo se inserta en la justa indemnización.

82. En lo que interesa destacar, en ese precedente se determinó que los daños punitivos se insertan en la justa indemnización para casos de derecho civil, atendiendo a la idea de que, **cuando procedan**, el monto de la indemnización debe comprender una dimensión que compense la necesidad de justicia de las víctimas, *castigando* a la parte responsable **en función de su grado de culpabilidad**, y sentando un precedente que desincentive conductas análogas en casos futuros, de manera que el quantum indemnizatorio debía dar cuenta **de la responsabilidad de la parte demandada y del aspecto social del daño causado**, es decir, **de la relevancia o implicaciones sociales del mismo**.

83. Sin embargo, hecho un examen doctrinal y jurisprudencial comparado de la figura y su evolución, cuyo origen se reconoció en el derecho de los Estados Unidos de América, esta Sala concluyó que los daños punitivos *no cobran aplicación* en indemnizaciones a cargo de entes del **Estado**.

84. Ello, porque si bien se reiteró como finalidades esenciales del concepto las de *sancionar de manera ejemplar* al responsable del daño e *inhibir conductas futuras*, ello no se lograría en el caso del Estado, pues el castigo ejemplar propio de la condena, se trasladaría de los funcionarios originalmente responsables, al ente estatal o gubernamental; además que la condena se traduciría en una sanción a cargo de las y los contribuyentes, pues serían éstos quienes en última instancia resentirían los efectos de la indemnización.

85. De modo que se estimó que los fines de castigar o remediar y disuadir conductas futuras, sólo encajan en la lógica del derecho privado, para sancionar a personas que ejercen un poder real – eminentemente económico– a partir de la idea de que, por tratarse de un particular, es imposible jurídicamente obligarle a abstenerse de actuar de cierta manera, sin embargo, sí se puede elevar significativamente el costo de esa actuación.

86. En ese tenor, se hizo notar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, excluyen o no han reconocido a los daños punitivos como parte de las indemnizaciones a cargo de los Estados,



sino que sus esquemas de reparaciones integrales contemplan otro tipo de medidas que satisfagan finalidades similares, como las garantías de no repetición.

87. Por otra parte, cabe también mencionar que, tanto la Segunda Sala como esta Primera Sala, han descartado la procedencia de daños punitivos a cargo del Estado, bajo el esquema de reparaciones contemplados en la Ley General de Víctimas,<sup>15</sup> ello, en la misma lógica del amparo directo **50/2015**, pero además, advirtiendo que el sistema de dicha ley, en tanto prevé una indemnización subsidiaria y complementaria, no admite dicho elemento.

88. En efecto, en lo que interesa destacar, en el amparo en revisión **1133/2019**, esta Sala reiteró que los daños punitivos son una figura de carácter civil, que persigue *"la punición de determinadas conductas caracterizadas por un elemento axiológico o valorativo **agravado**, que vayan en contra de normas de orden público y de buenas costumbres, así como que incumplan el deber genérico que es impuesto a todas las personas de no causar daño a otras"*.

89. Se dijo que dichos daños se traducen en sanciones de carácter civil que pueden implicar obligaciones de dar o de hacer, **disuasivas, accesorias y de aplicación excepcional**, y que generalmente tienen la finalidad **de evitar que conserve ganancias derivadas de su accionar ilícito**, no obstante, de haber pagado las indemnizaciones correspondientes, pues su aplicación se justifica para **castigar y prevenir conductas que merezcan un grado muy alto de reprochabilidad por parte de la sociedad**.

90. Por ello, se insistió en que tal figura, extraída del derecho anglosajón y reconocida en nuestro orden jurídico como complemento de una justa indemnización, *implica usar el elemento de la sanción como una herramienta que ejemplifique a la sociedad y evite la comisión de nuevas conductas que transgredan los*

<sup>15</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; registro digital: 2017116; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; materia administrativa; tesis: 2a. LVII/2018 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 1474; tipo: aislada. De rubro: "DAÑOS PUNITIVOS. ES IMPROCEDENTE SU PAGO DENTRO DE LA COMPENSACIÓN SUBSIDIARIA." Registro digital: 2022189; Instancia: Primera Sala; Décima Época; materia constitucional; tesis: 1a. XXXI/2020 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 267; tipo: aislada. De rubro: "DAÑOS PUNITIVOS. NO FORMAN PARTE DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO PROVOCADO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS."



*bienes jurídicos tutelados*. Los daños punitivos implican no sólo una reparación *resarcitoria* consistente en regresar las cosas al estado en que se encontraban antes del hecho cometido, sino optar por *reparaciones con carácter sancionatorio* **en los casos de las más graves** violaciones de derechos humanos.

91. Se estimó que los daños punitivos tienen una triple finalidad: (a) castigar al responsable (función punitiva-represiva); (b) impedir que se lucre con sus actos antijurídicos (función que busca evitar el enriquecimiento *injusto* del infractor); y, (c) disuadir al responsable y a otras personas de que realicen las actividades como las que causaron daños al demandante –víctima– (función disuasoria-preventiva).

92. La función punitiva-represiva implica que no sólo buscan compensar el daño sufrido, sino la posibilidad de imponer una suma adicional como castigo por la conducta. Es un reproche de tipo social y económico.

93. La función disuasoria va más allá del esquema de simple reparación, pues asegura que las conductas negligentes no signifiquen que el responsable se enriquezca a costa de la víctima, pues regularmente estos daños son causados con el fin de evitar los costos que implican el adecuado seguimiento de la ley.

94. Y, su función de prevención implica que los daños punitivos buscan evitar hechos similares en el futuro mediante incentivos negativos que busquen la actuación con debida diligencia. Estos incentivos son *sanciones ejemplares* que procuran una cultura de responsabilidad, en donde incumplir la normativa legal tiene un costo real.

95. Y, si bien su principal función no es indemnizatoria, contemplan un efecto buscado en la víctima: *el sentimiento de que los anhelos de justicia no son ignorados, logrando que el daño no aumente y no las revictimice*. Por lo que los daños punitivos además de buscar reparar el daño, **permiten valorar el grado de responsabilidad de quien lo causó**, en un esfuerzo de garantizar la observancia de la dignidad humana.

96. Así, esta Primera Sala ha conceptualizado con anterioridad la figura de los daños punitivos como parte de una *justa indemnización en casos de derecho civil*, y cuya procedencia exige que el monto respectivo comprenda una dimensión que compense la necesidad de justicia de las víctimas y castigue a la parte



responsable en función de su grado de culpabilidad, y otra dimensión que siente un precedente que desincentive conductas análogas a casos futuros.

97. La Segunda Sala de este Alto Tribunal, lo ha negado también en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>16</sup>

98. Otro precedente de esta Primera Sala que es pertinente mencionar, es el amparo directo en revisión **1611/2019**, en el que se resolvió una controversia en materia de daño moral por responsabilidad civil subjetiva, derivado del ejercicio de la libertad de expresión en medios informativos.

99. En dicho asunto se examinó la regularidad constitucional del artículo 41 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal y, aun cuando se estimó inconveniente dicha norma por establecer un tope máximo a la indemnización allí regulada; lo que aquí se busca destacar es que, esta Sala consideró que la pretensión manifestada por el accionante de que debía otorgarse una indemnización **con carácter sancionador o punitivo** por el daño moral, era contraria a la doctrina constitucional desarrollada sobre los conflictos entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad como el honor, en tanto que fijar una indemnización adicional a la restitución o a la compensación, *con carácter de castigo, es decir, punitivo sancionador*, no era compatible con la dimensión social de las libertades de expresión e información, pues no sólo se afectaría el patrimonio del comunicador, sino que además se generaría el mensaje a la sociedad, de que existe una sanción para la difusión de opiniones e ideas, lo que inhibiría el debate público, por lo que en una sociedad democrática, tales libertades deben tener una protección preferencial.

100. Por último, en lo que a este punto concierne, se hace notar que en el ya citado amparo directo en revisión **2558/2021**, al referirse a los factores de individualización del daño moral, y particularmente **al grado de responsabilidad del causante del daño**, esta Sala expuso determinados lineamientos orientadores

<sup>16</sup> Registro digital: 2017134; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; materia: administrativa; tesis: 2a. LVI/2018 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 1483; Tipo: Aislada. De rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA CONDENA AL PAGO DE DAÑOS PUNITIVOS."



para la cuantificación de la indemnización correspondiente, destacando, particularmente, que este elemento no opera de la misma manera en responsabilidad civil subjetiva que en la objetiva, y respecto de esta última, advirtió que el grado de responsabilidad podría incidir en el monto, en ciertos casos de *determinación o no de efectos disuasivos adicionales*.

101. Ello, recordando que nuestro modelo de responsabilidad civil admitía ese carácter disuasivo acorde con la doctrina sentada a partir del amparo directo **30/2013**, por lo que, en responsabilidad civil objetiva, el grado de responsabilidad del agente dañador, podría resultar útil para la valoración de esta visión punitiva. Además, teniendo en cuenta que la finalidad de la responsabilidad civil es la justicia correctiva y distributiva, la compensación a la víctima buscaba satisfacer el daño sufrido, pero también, **en algunas ocasiones**, disuadir la futura conducta de los agentes a partir de una visión punitiva (disuasoria) del derecho de daño.

102. Por tanto, se concluyó que en la responsabilidad civil objetiva, el grado de responsabilidad repercutía en el monto indemnizatorio, sólo cuando lo que se pretende es incluir *adicionalmente* en la compensación por daño moral *un efecto disuasorio* que tienda a evitar ciertas conductas que contribuyan significativamente en el daño en relación con supuestos regulados por ese tipo de responsabilidad, pues se busca incentivar que los agentes de una actividad riesgosa, tomen precauciones adicionales eficientes para no generar daños; de no admitirse tal distinción, en cualquier escenario de responsabilidad objetiva se aumentarían los montos cuando se identificara algún grado de responsabilidad, lo que podría llevar a la sobre indemnización de la víctima, en detrimento de los derechos del causante del daño.

103. **Pronunciamiento sobre el caso concreto.** Con base en los apartados precedentes, a juicio de esta Primera Sala, no asiste razón a la parte recurrente en cuanto sostiene que los daños punitivos *deben ser parte* de la indemnización del daño moral por la violación de derechos humanos, porque el derecho a la justa indemnización *exige sanciones ejemplares* con efectos *preventivos y disuasorios* de conductas que vulneren derechos humanos, ya que debe considerarse que *siempre* existe interés de la sociedad para reprochar esas conductas, pues de otro modo, se promovería que se sigan violentando los derechos humanos, que también deben garantizarse por el Estado, a través de la autoridad jurisdiccional, en las relaciones entre particulares.





104. Ello no se estima acertado, pues como se explicó, si bien es cierto que esta Sala ha reconocido la viabilidad de que la indemnización del daño moral comprenda ese elemento de daños punitivos, *como una faceta o dimensión social* de la reparación en casos de responsabilidad civil extracontractual; ello, admitiendo válida y acorde al derecho a la justa indemnización la consideración de una sanción punitiva económica con fines disuasorios de conductas ilícitas generadoras de daños, que pueda *aumentar* la compensación de la persona afectada. También es cierto que no ha sostenido que ese concepto o elemento de ponderación sea aplicable de manera irrestricta, como inherente a la reparación, en cualquier caso, sino que, de algún modo, con menor o mayor precisión, esta Sala ha advertido en todos sus precedentes, que se trata de un elemento de ponderación que deberá considerarse cuando existan **agravantes** que ameriten afectar el monto de la compensación en un caso concreto.

105. Y expresamente ha señalado que la necesidad de *adicionar* una valoración de daños punitivos, se asocia principalmente al factor de individualización de la indemnización, relativo **al grado de responsabilidad** del causante del daño, es decir, a la gravedad de su conducta, lo cual, por sí mismo, permite constatar que no en todos los casos tendrán cabida los daños punitivos, sino únicamente en aquellos que, *ante la elevada gravedad de la responsabilidad*, se justifique plenamente agravar la condena adicionando un elemento sancionatorio con perspectiva de retribución social.

106. Inclusive, esta Sala ha precisado expresamente la aplicación excepcional de los daños punitivos, estimando que están reservados para sancionar y prevenir conductas *que merezcan un grado muy alto de reproche social*, es decir, para casos graves de violaciones de derechos humanos.

107. Así, los *daños punitivos* en casos de responsabilidad civil extracontractual causante de daño moral, si bien se traducen en un mayor monto de indemnización a la víctima, su justificación potencial se basa en un enfoque social, en una finalidad estatal de desincentivar conductas dañosas en la vida colectiva; es una condena con fines ejemplarizantes para todos aquellos miembros de la sociedad que pudieren encontrarse en un momento dado, en los ámbitos y actividades de su vida cotidiana, en una posición semejante a la del causante del daño en el caso concreto.



108. De ahí que resulte exigible una **ponderación casuística** de los daños punitivos, porque su propia finalidad sancionadora y disuasoria de hechos ilícitos futuros, entraña una lógica de **gravedad** de la conducta y del consecuente grado de responsabilidad del agente dañador.

109. Por mencionar algunos posibles elementos fácticos a valorar, podrían considerarse: *la potencialidad de que siga presentándose la conducta*, por ejemplo, porque haya estado inmersa o esté relacionada con actividades cotidianas del agente causante del daño que hagan más factible reincidir; *la consideración del universo de posibles nuevos afectados*, por ejemplo, porque la conducta se vincule con algún servicio público o privado destinado a un gran número de personas; *la existencia de una relación claramente asimétrica de poder entre el causante del daño y el afectado* que dé cuenta de que esa desigualdad se replica en un considerable número de personas en la misma posición del afectado; *el patente dolo o la grave negligencia del agente dañador* pese a que es plenamente condecorador de los deberes de cuidado en la realización de su conducta, que amerite la sanción ejemplar por notoria necesidad de prevenir inminentes o muy probables nuevos daños a terceros; *la realización de la conducta como parte de una actividad lucrativa*, que dé cuenta de que es mayor la exigibilidad de deberes de cuidado o acciones preventivas del daño.

110. Como se ha visto, en las oportunidades que esta Sala ha tenido para pronunciarse sobre la figura, ha sido consistente en reconocer, expresa o tácitamente, que los daños punitivos en el daño moral, **no operan indefectiblemente en todos los casos o en cualquier caso**, sino que, se reitera, ha postulado su función, a modo de una **agravación** en la cuantía de la indemnización cuando ello se estime justificado, ilustrando tal justificación, *por mero ejemplo, enunciativo mas no limitativo*, en casos en los que, el causante del daño comete la conducta ilícita en la realización de una actividad económica lucrativa, que le genera riqueza, y para cuya realización no ha tomado las precauciones necesarias o ha escatimado las prevenciones para garantizar la vida, la integridad y/o la seguridad de sus clientes, de modo que finalmente se enriquece a costa de la víctima.

111. Tan no es un elemento que indefectiblemente deba incluirse en cualquier indemnización del daño moral, que como se evidenció, se ha excluido en los casos de responsabilidad atribuible al Estado (acciones civiles, de responsabilidad patrimonial del Estado, o en la reparación bajo el esquema de la Ley General de Víctimas);



asimismo, lo ha negado cuando se trata de adicionar un elemento sancionador o punitivo al daño moral derivado de responsabilidad civil subjetiva, causado en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión frente a los derechos de la personalidad; y lo ha acotado cuando se trata del daño moral en responsabilidad civil objetiva, para que se considere sólo en los casos en que se estime necesario adicionar el efecto disuasorio, y no para cualquier caso de ese tipo de responsabilidad.

112. Y no puede sostenerse que reconocer la posibilidad de excluir los daños punitivos en casos que **no revistan las notas excepcionales de gravedad** referidas, trascienda o impida la justa indemnización, pues la naturaleza misma de la figura y sus fines, da cuenta de que, si bien la adición de ese elemento al valorar los factores de individualización para fijar el monto, y concretamente, la gravedad de la conducta y el grado de responsabilidad, de modo necesario redundan **en el incremento** de la indemnización en favor de la víctima, en realidad, su finalidad esencial y primordial, no es la de compensar al afectado por el daño sufrido, es decir, en rigor no se busca resarcir a éste, sino servir al propósito estatal de prevenir violaciones a derechos humanos, a través de la sanción de quien se ha visto ya en la posición de vulnerar derechos fundamentales, para que dicho responsable y todos aquellos miembros de la sociedad que estén en la posibilidad de cometer esa o análogas violaciones, prevengan no incurrir en conductas dañosas, ante la amenaza de la sanción civil.

113. La conclusión alcanzada, inclusive, es acorde con el reconocimiento que ha hecho esta Sala, de que los factores previstos por la legislación para la determinación de una indemnización por el daño moral, *son solamente indicativos, mas no son exhaustivos*, y al juzgador le es permitido valorar con libertad y discreción (no arbitrariedad) el quantum de la condena pecuniaria, atendiendo a todos los elementos con que se cuente; incluso, que no necesariamente se han de ponderar todos los indicadores referidos por la ley, pues casos habrá en que alguno o algunos de ellos en realidad no deban tener incidencia en el caso concreto; de manera que en esta lógica, es válido sostener que la valoración de daños punitivos, también depende de que se justifique plenamente en la gravedad de la conducta inherente al grado de responsabilidad.

114. En el entendido de que, no porque la indemnización por el daño moral no pondere el elemento de daños punitivos, ello signifique que no tenga que ser justa, pues toda indemnización debe atender a las particularidades del caso, y



**resarcir efectiva y adecuadamente el daño causado y todas sus consecuencias conforme se hayan acreditado**, de manera que se restituya al afectado en la situación anterior a la comisión del hecho ilícito, o bien, se le resarza y/o compense por las afectaciones sufridas cuyos efectos ya no puedan retrotraerse o borrarse de la esfera jurídica del afectado.

115. Conforme a las consideraciones que preceden, son infundados los argumentos del recurrente, antes examinados, en lo que al tema de constitucionalidad concierne, por lo que se impone confirmar la sentencia recurrida.

116. En la inteligencia que, si bien es cierto el recurrente formula argumentos para cuestionar la valoración de hechos y pruebas, así como la distribución de cargas probatorias que realizó el Tribunal Colegiado a fin de sostener que en el caso, la conducta y el grado de responsabilidad de los demandados no revestían la gravedad suficiente para adicionar una agravante por daños punitivos, por no alcanzar un reproche social alto, sino que debía cuantificarse una indemnización por el daño moral (sin considerar ese elemento); tales argumentos pretenden cuestionar la sentencia de amparo en su estricto plano de legalidad, con la pretensión de que esta Sala revalore la solución que otorgó dicho órgano de amparo a la litis constitucional en ese aspecto, lo cual escapa a la materia de este recurso, y consecuentemente, se tornan inoperantes sus agravios.

## VI. DECISIÓN

117. Al resultar infundados los agravios en materia de constitucionalidad, e inoperantes los atinentes a cuestiones de legalidad, debe confirmarse en sus términos la sentencia recurrida.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **Carlos Cataño Muro Sandoval**, contra la sentencia definitiva de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, dictada por la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el toca **1939/2019** de su índice. El amparo se concede por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando de la sentencia de amparo.



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

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

**Nota:** La tesis de aislada 1a. CXXXV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 816, con número de registro digital: 2006178.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) y aisladas 2a. LVII/2018 (10a.), 2a. LVI/2018 (10a.) y 1a. XXXI/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo en revisión 358/2022.

En la sesión pública ordinaria celebrada el veintidós de junio de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, determinando por unanimidad de votos confirmar la sentencia recurrida, en la cual se otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

Al respecto cabe señalar que, si bien comparto el sentido de la sentencia a que este voto se refiere, y en general, sus consideraciones, considero conveniente señalar que, con relación al tema referente a los daños punitivos, he sostenido que éstos no pueden inscribirse dentro del derecho a una "justa indemnización".



En efecto, como lo señalé en el voto formulado en el amparo directo 30/2013, al resolver el amparo directo en revisión 1068/2011, partiendo de los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Primera Sala se pronunció en torno a la "justa indemnización".

Dicho criterio se vio reflejado en la tesis siguiente:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.

"El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido 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, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios. El daño causado es el que determina la indemnización. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado, de manera que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. No se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. 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. Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad. Sólo el Juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tesis: 1a. CXCv/2012 (10a.), registro digital: 2001626, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página: 502. Amparo directo en revisión 1068/2011. Gastón Ramiro Ortiz Martínez. 19 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.



Como se puede advertir, el concepto de "justa indemnización", que deriva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>2</sup> y que ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene por objeto resarcir en forma integral a la víctima de los daños ocasionados, y no tiene su enfoque en la sanción al culpable.

Lo anterior no quiere decir que no sea cierto que toda compensación o indemnización tenga un efecto disuasivo en las conductas dañosas, en eso coincide. Sin duda, la otra cara de la moneda, es decir, las consecuencias y los efectos que tiene en el culpable la obligación de indemnizar son sancionatorios y disuasivos.

Así, me parece que los daños punitivos no son necesarios para explicar la vertiente sancionatoria de la justa indemnización, desde el punto de vista del culpable, ni para justificar el que se valore su grado de responsabilidad y su situación económica para determinar el monto de la indemnización, ya que dichas cuestiones derivan directamente de la ley, y, además, se inscriben dentro de un ejercicio lógico de valoración que tiene que hacer el juzgador para determinar el monto que debe pagarse.

En efecto, el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable al asunto, en relación con el daño moral, señala textualmente en su cuarto párrafo: *"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."*

Asimismo, en los procesos legislativos el legislador señaló que: *"la compensación por la vía civil no sólo restituye al individuo afectado y sanciona al culpable, sino que también fortalece el respeto al valor de la dignidad humana ..."*

Entonces, la vertiente sancionatoria de la justa indemnización es sólo la perspectiva desde el punto de vista del responsable, pero no me parece que lo anterior sea equiparable a fijar "daños punitivos".

---

<sup>2</sup> **Artículo 63.** 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una **justa indemnización** a la parte lesionada."



Los daños punitivos –*punitive damages*– se han desarrollado en la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, se han definido como "daños ejemplares", cuya esencia es que son sumamente altos, y tienen sólo el objeto de sancionar al responsable, y no de reparar el daño. Difieren de los daños compensatorios –*compensatory damages*– que sí tienen por objeto reparar el daño. Los daños punitivos se imponen *sólo en ciertos casos* de conductas altamente negligentes, determinados en forma casuística por la jurisprudencia norteamericana.

Considero que, si la sentencia pretendía importarlos al orden jurídico mexicano, debió haberlos desarrollado, haber determinado sus parámetros de aplicación, y haberlos distinguido de la "justa indemnización", puesto que desde mi punto de vista persiguen objetivos diversos, por ello, considero que no se inscriben dentro del derecho a una justa indemnización.

Por lo anterior, aunque comparto el sentido de la sentencia, emito el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DAÑOS PUNITIVOS. NO PROCEDEN INDEFECTIBLEMENTE EN CUALQUIER CASO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL (OBJETIVA O SUBJETIVA) COMO CONDICIÓN DE UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL.**

Hechos: Una persona física instó acción de responsabilidad civil en la que reclamó de un notario público y de una asociación notarial, entre otras prestaciones, una indemnización por el daño moral que afirmó se le causó con motivo de la publicación de un escrito en un boletín de la persona moral, en el que se le descalificaba sobre su desempeño laboral en una notaría pública. En la segunda instancia del proceso, luego de la sustanciación de un primer juicio de amparo, se tuvo por acreditada la acción de daño moral. El actor y los codemandados promovieron sendos juicios de amparo directo contra la sentencia de alzada. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento otorgó la protección constitucional a todos los quejosos, para distintos efectos. La sentencia del juicio de amparo directo promovido por el notario público fue recurrida en revisión por la parte actora, tercera interesada, en la que controvierte, entre otros aspectos, la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de Circuito en relación con el concepto de daños punitivos,





a la luz del derecho a la justa indemnización, para negar su procedencia en el caso como parte de la reparación del daño moral, en términos del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en la cuantificación de una indemnización por daño moral en casos de responsabilidad civil extracontractual, objetiva o subjetiva, los daños punitivos constituyen una sanción ejemplar con fines preventivos, que busca disuadir conductas dañosas similares en el futuro; por tanto, no proceden en cualquier caso, sino que son un elemento que se vincula con el derecho lesionado y el grado de responsabilidad del causante del daño, que puede adicionarse sólo cuando la gravedad de la conducta merezca un alto grado de reproche social que justifique dicha sanción.

**Justificación:** En el marco del derecho humano a la reparación integral del daño reconocido en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, particularmente, el derecho a la justa indemnización, el monto pecuniario que se otorgue para resarcir daño moral en una acción de responsabilidad civil extracontractual, objetivamente debe resultar suficiente para esa finalidad, atendiendo a todas las implicaciones del daño en las circunstancias de cada caso. El artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, dispone que la indemnización del daño moral se cuantifique tomando en cuenta diversos factores de individualización que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado son meramente indicativos y no exhaustivos en la ponderación, entre otros, los derechos lesionados, el grado de responsabilidad del causante del daño, la situación económica de éste y de la víctima cuando valorar esta última se justifique, y en general, las condiciones de cada caso. Por otra parte, el concepto de daños punitivos se ha referido a un componente o dimensión de la justa indemnización, que esencialmente busca adicionar a la reparación un efecto disuasivo de la conducta dañosa, para prevenir hechos similares en el futuro; se trata de una sanción ejemplar cuyo objetivo es preventivo, para desincentivar conductas ilícitas y en general dañosas, como parte del reproche social. Así, los daños puni-



tivos no proceden indefectiblemente y de manera irrestricta en cualquier caso de responsabilidad civil extracontractual en la que se reclame el daño moral, incluso, no operan de la misma manera en la responsabilidad subjetiva que en la objetiva, sino que son un elemento de la justa indemnización que se vincula con el tipo de derecho lesionado y el grado de responsabilidad del causante del daño, que puede adicionarse cuando la conducta del responsable conlleve notas excepcionales de gravedad merecedoras de un alto grado de reprochabilidad que justifique plenamente agravar la condena con dicho componente sancionatorio con perspectiva de retribución social. Lo anterior no trasciende al logro de la justa indemnización, pues la naturaleza de la figura de los daños punitivos da cuenta de que, si bien con ellos se incrementa el monto de la misma en favor de la víctima, su finalidad esencial y primordial no es la de resarcir a ésta, sino servir al propósito estatal de prevenir futuras violaciones a derechos humanos en las relaciones entre particulares; por lo que, la valoración de daños punitivos depende de que ello se justifique plenamente en la gravedad de la conducta, inherente al grado de responsabilidad de quien ocasionó el daño moral. En el entendido de que, no considerar daños punitivos no significa que la indemnización no sea justa, pues habrá de atenderse a todas las circunstancias del caso para establecer el resarcimiento adecuado al daño causado y sus consecuencias, conforme se hayan acreditado.

### 1a./J. 136/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 358/2022. Carlos Cataño Muro Sandoval. 22 de junio 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, quien se separa de algunos párrafos y formuló voto aclaratorio en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 136/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DEDUCCIÓN DE PAGOS REALIZADOS POR EL EMPLEADOR AL TRABAJADOR POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO. LA LIMITACIÓN PREVISTA EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA DEDUCIR LOS GASTOS SUPERIORES A DOS MIL PESOS, CONSISTENTE EN QUE DEBEN REALIZARSE MEDIANTE TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

**DEDUCCIONES FISCALES EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EL LEGISLADOR ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, PARA MODIFICAR LAS CONDICIONES PARA SU PROCEDENCIA.**

**DEDUCCIONES FISCALES. LA LIMITACIÓN A LA DEDUCIBILIDAD DE LOS PAGOS EN EFECTIVO PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE 2014, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

AMPARO EN REVISIÓN 323/2021. INTERLATIN, S. DE R.L. DE C.V. 10 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MARIO JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

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

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 323/2021, interpuesto por Interlatin, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (en



adelante sólo Interlatin), por conducto de su autorizado \*\*\*\*\* , así como el diverso recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la sentencia dictada el treinta de noviembre de dos mil quince por el Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en el cuaderno auxiliar \*\*\*\*\* , derivado del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan.<sup>1</sup>

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala consiste en determinar si los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, vulneran los principios de irretroactividad y de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País, así como el diverso principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Actualmente Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>2</sup> Las porciones normativas reclamadas en concreto son del tenor siguiente:

**"Artículo 27.** Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos:

"... III. Estar amparadas con un comprobante fiscal y que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 se efectúen **mediante transferencia electrónica** de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México; cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito, de servicios, o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria. ..."

**"Artículo décimo transitorio.** Se otorga el subsidio para el empleo en los términos siguientes:

"I. Los contribuyentes que perciban ingresos de los previstos en el primer párrafo o la fracción I del artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, excepto los percibidos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación, gozarán del subsidio para el empleo que se aplicará contra el impuesto que resulte a su cargo en los términos del artículo 96 de la misma ley. El subsidio para el empleo se calculará aplicando a los ingresos que sirvan de base para calcular el impuesto sobre la renta que correspondan al mes de calendario de que se trate, la siguiente:

"Tabla ...

"En los casos en que el impuesto a cargo del contribuyente que se obtenga de la aplicación de la tarifa del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta sea menor que el subsidio para el empleo mensual obtenido de conformidad con la tabla anterior, **el retenedor deberá entregar al contribuyente la diferencia que se obtenga**. El retenedor podrá acreditar contra el impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros las cantidades que entregue a los contribuyentes en los términos



## I. ANTECEDENTES

1. Interlatin es una sociedad mercantil dedicada a prestar servicios técnicos a la industria en general, por lo que está sujeta al pago del impuesto sobre la renta y de las prestaciones de previsión social que corresponden a sus trabajadores.

2. El nueve, once y veintiséis de diciembre de dos mil trece se publicaron en el Diario Oficial de la Federación tres decretos por los cuales, respectivamente, se: **i)** reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, **ii)** abrogó la Ley del Impuesto sobre la Renta del primero de enero de dos mil dos y se expidió una nueva<sup>3</sup> y **iii)** otorgaron estímulos fiscales a los contribuyentes que realizan operaciones de maquila y tributan en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**3. Demanda de amparo.** Inconforme con las modificaciones al régimen de deducciones implementadas a través de los decretos mencionados, de manera destacada en lo relacionado con los gastos de previsión social y el subsidio para el empleo, por escrito presentado el **catorce de febrero de dos mil catorce**, Interlatin, por conducto de su gerente general \*\*\*\*\*, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del secretario de Gobernación y del director del Diario Oficial de la Federación. Señaló como **actos reclamados**, según sus respectivas competencias, la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación de los decretos mencionados en los párrafos precedentes.

4. De manera específica, Interlatin reclamó las siguientes disposiciones normativas:

---

de este párrafo. Los ingresos que perciban los contribuyentes derivados del subsidio para el empleo no serán acumulables ni formarán parte del cálculo de la base gravable de cualquier otra contribución por no tratarse de una remuneración al trabajo personal subordinado. ..."

<sup>3</sup> A través de dicho decreto se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley Federal de Derechos. Asimismo, se abrogaron la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.



- **Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce).** Los artículos 25, fracción VI; 27, fracciones III, V, XI, XII y XIX; 28, fracción XXX; 93, fracciones I, II, III, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV, XXI, así como sus últimos cuatro párrafos; 111 al 113 y décimo transitorio.

- **Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (publicado el veintiséis de diciembre de dos mil trece).** El artículo primero.

- **Código Fiscal de la Federación (reformado el nueve de diciembre de dos mil trece).** Los artículos 17-K, 17-H, 28, 29, 29-A, 30, 38, 42, fracción IX, 53-B, 130, 134 y 135.

5. En el concepto de violación identificado como "primero" de la demanda de amparo, Interlatin planteó, en lo que es la materia del presente recurso, los siguientes conceptos de violación en contra de los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce:

- **Apartado denominado "Limitación de deducción pago de cuotas obrero patronales hechas por el patrón a cargo del trabajador. Limitación deducción pago salarios en efectivo"** (sic). La fracción III del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta,<sup>4</sup> es inconstitucional porque condiciona la deducibilidad de los pagos efectuados por concepto de salario, en montos superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), a que se realicen mediante transferencia electrónica de fondos.

- Lo anterior implica que los pagos salariales efectuados a través de mecanismos distintos, como es el numerario entregado directamente a los trabajadores, no serán deducibles del impuesto sobre la renta.

- **Inciso a).** El precepto reclamado tiene efectos retroactivos en perjuicio de los contribuyentes, pues el artículo 29, fracción VIII, de la Ley del Impuesto sobre

<sup>4</sup> En el concepto de violación de que se trata no se menciona expresamente al artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero los argumentos que se sintetizan corresponden al contenido de esa disposición normativa.



la Renta abrogada permitía la deducción de los pagos de nómina realizados mediante numerario.

- El hecho que la norma reclamada prevea como único mecanismo para el pago de salarios, a la transferencia electrónica de fondos, podría configurar una causa de rescisión de la relación laboral, en términos de lo dispuesto por el artículo 51, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo, porque equivaldría a que el salario no se entregue *de la forma acostumbrada*.

- **Inciso b).** La norma reclamada contraviene el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional porque genera incertidumbre en los empleadores acerca de las consecuencias jurídicas de naturaleza laboral que puede generar la modificación del régimen de deducibilidad a que se ha hecho referencia, en tanto que la anterior Ley del Impuesto sobre la Renta sí preveía la deducibilidad de los pagos salariales efectuados en efectivo.

- **Inciso c).** La disposición normativa cuestionada contraviene el principio de proporcionalidad tributaria porque el requisito que prevé para la deducibilidad de los pagos salariales mayores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), consistente en que se efectúen mediante transferencia electrónica de fondos, *carece de toda lógica*, pues no reporta beneficio alguno al fisco federal frente a los pagos de nómina que se realicen en efectivo.

- **Apartado denominado "Inconstitucionalidad del subsidio para el empleo"**. Es inconstitucional el artículo décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta en la parte que señala que quienes retengan dicho tributo a sus trabajadores, por concepto de ingresos por salario, deben entregarles las diferencias que resulten cuando la contribución a cargo sea menor que el subsidio para el empleo mensual.

- Esta disposición obliga sin justificación alguna a los empleadores a asumir una carga que corresponde cubrir al Estado, consistente en otorgar el estímulo referido.

- Lo anterior contraviene los artículos 16 y 31 constitucionales porque estos preceptos no contienen disposición alguna que *obligue a los patrones a fondear*



*los estímulos que otorga el Gobierno Federal, lo que desde luego contraviene el principio de seguridad jurídica que debe cumplir una ley, porque el Congreso de la Unión no tiene facultad para establecer obligaciones que no se contemplen en la Carta Magna.*

**6. Radicación de la demanda.** La demanda se radicó en el entonces Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, bajo el expediente número \*\*\*\*\* . Por auto de dieciocho de febrero de dos mil catorce, la titular de ese órgano jurisdiccional requirió al promovente para que acreditara su personería y, una vez desahogada la prevención, mediante acuerdo del cinco de marzo siguiente admitió a trámite la demanda.

**7.** Asimismo, la Jueza solicitó los informes justificados de las autoridades responsables y dio intervención al Ministerio Público de la Federación adscrito a su órgano jurisdiccional.

**8. Resolución del juicio de amparo.** Previa sustanciación del procedimiento, la secretaria encargada del despacho del Juzgado de Distrito del conocimiento celebró la audiencia constitucional. Posteriormente, para el dictado de la sentencia respectiva, se remitieron los autos al Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, donde se registraron bajo el cuaderno auxiliar número \*\*\*\*\*<sup>5</sup>.

**9.** El treinta de noviembre de dos mil quince, el Juez auxiliar dictó sentencia en la cual:

a) **Sobreseyó** en el juicio por las siguientes disposiciones reclamadas:

• **Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce).** Los artículos 25, fracción VI; 27, fracciones III, V, XI, XII y XIX; 28, fracción XXX; 93, fracciones I, II, III, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV, XXI, así como sus últimos cuatro párrafos y décimo transitorio.

<sup>5</sup> En atención al oficio \*\*\*\*\* emitido por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.





• **Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (publicado el veintiséis de diciembre de dos mil trece).** El artículo primero.

• **Código Fiscal de la Federación (reformado el nueve de diciembre de dos mil trece).** Los artículos 17-K, 17-H, 28, 29, 29-A, 30, 38, 42, fracción IX, 53-B, 130, 134 y 135.

b) **Negó** el amparo en contra de los artículos 111 a 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce).

## II. TRÁMITE DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN

**10.** Inconforme con la sentencia, Interlatin interpuso recurso de revisión en su contra, por conducto de su autorizado \*\*\*\*\*, el veinticuatro de diciembre de dos mil quince.

**11. Trámite.** El medio de impugnación se radicó en el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con el número de expediente \*\*\*\*\*. Por auto de veinte de abril de dos mil dieciséis, el Magistrado presidente admitió a trámite el recurso de revisión.

**12. Revisión adhesiva.** Mediante oficio presentado en la vía postal el catorce de junio de dos mil dieciséis, el director general de Amparos contra leyes, en suplencia por ausencia del subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, interpuso recurso de revisión adhesiva en representación del presidente de la República. El medio de impugnación se admitió a trámite por auto del catorce de julio siguiente.

**13. Aplazamiento de la resolución del asunto.** El treinta y uno de marzo de dos mil catorce, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 6/2014, por el cual dispuso el aplazamiento del dictado de la resolución en los amparos en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad del *decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del*



*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del once de diciembre de dos mil trece, específicamente de los preceptos relativos a: i) las tarifas aplicables a las personas físicas para el cálculo del impuesto sobre la renta, ii) la limitación de las deducciones correspondientes, iii) la eliminación de la tasa preferencial del once por ciento (11 %) del impuesto al valor agregado en la región fronteriza y iv) la eliminación del régimen fiscal de pequeños contribuyentes. En el acuerdo se ordenó a los Juzgados de Distrito el envío directo de dichos asuntos a este Alto Tribunal.*

**14.** El diecinueve de enero de dos mil quince, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 2/2015, por el cual levantó parcialmente el aplazamiento referido en el párrafo precedente y decretó su subsistencia por el tema de la limitación de deducciones regulado en los artículos 25, 28 y 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**15.** El diez de agosto de dos mil quince, el Pleno de este Alto Tribunal emitió el Acuerdo General Número 11/2015, por el cual precisó el aplazamiento del dictado de la resolución en los amparos en revisión relacionados con la impugnación de los temas subsistentes que no fueron materia del anterior acuerdo 6/2014. El aplazamiento se levantó mediante el Acuerdo General Número 12/2016, de quince de noviembre de dos mil dieciséis, únicamente por el problema de constitucionalidad de los artículos 25, fracciones VI y X, 27, fracción XI, 28, fracciones I, párrafo primero, y XXX, y 39, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce.

**16.** Posteriormente, a través del oficio número \*\*\*\*\*, el secretario general de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comunicó al Tribunal Colegiado del conocimiento que, al haberse levantado el aplazamiento que impedía resolver –entre otros– el amparo en revisión \*\*\*\*\* de su índice, ya podía dictar la sentencia correspondiente.

**17. Sentencia.** En sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado dictó resolución en la cual modificó la sentencia recurrida a partir de las siguientes decisiones:



a) **Confirmó el sobreseimiento** decretado en el juicio por los artículos 17-K, 17-H, 28, 29, 29-A, 30, 38, 42, fracción IX, 53-B, 130, 134 y 135 del Código Fiscal de la Federación (reformado el nueve de diciembre de dos mil trece).

b) **Levantó el sobreseimiento** por las demás disposiciones normativas reclamadas.

c) Declaró **infundada** la parte de la revisión adhesiva que se refiere a la improcedencia del juicio y a la negativa del amparo.

d) **Negó** el amparo en contra de los siguientes artículos:

• **Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce):** 25, fracción VI; 27, fracciones V, XII y XIX; 28, fracción XXX; 93, fracciones I, II, III, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV, XXI, así como sus últimos cuatro párrafos, 111, 112 y 113.

• **Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (publicado el once y veintiséis de diciembre de dos mil trece):** primero.

e) **Concedió** el amparo en contra de la fracción XI del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce).

f) Se declaró legalmente **incompetente** para resolver la impugnación subsistente por la fracción III del artículo 27 y por el artículo décimo transitorio, ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce) y remitió los autos a este Alto Tribunal, para que también analizara la parte de la revisión adhesiva no estudiada por el Tribunal Colegiado.

**18. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de dos de agosto de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos del juicio de amparo de origen y del recurso de revisión, el cual ordenó registrar con el número de expediente 323/2021, lo admitió a trámite y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



19. El cinco de octubre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto y proveyó enviarlo a su ponencia para elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

### III. COMPETENCIA

20. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer este recurso de revisión,<sup>6</sup> porque se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en el cual se reclamaron disposiciones de una ley federal por las cuales no se ha emitido jurisprudencia.

21. Asimismo, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala,<sup>7</sup> el primer párrafo del artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas; por lo que no existe obstáculo para su conocimiento.

### IV. PRESUPUESTOS PROCESALES

22. Es innecesario el análisis de la **oportunidad** de los recursos, así como de la **legitimación** de los promoventes, pues el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito se ocupó de ello en la resolución que dictó en el amparo en revisión \*\*\*\*\* de su índice.<sup>8</sup>

23. En otro aspecto, el Tribunal Colegiado agotó el análisis de los planteamientos de improcedencia propuestos por las partes.

<sup>6</sup> Artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del País; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del ocho de junio de dos mil veintiuno, dado que la tramitación del recurso ante este Alto Tribunal inició después de la fecha mencionada (dos de agosto del presente año); en relación con los puntos primero, tercero y décimo cuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

<sup>7</sup> Artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>8</sup> Considerandos segundo y tercero, fojas 23 a 26.



**24.** Por tanto, la materia del amparo en revisión ante esta Primera Sala se circunscribe al análisis de los conceptos de violación que el Juez de Distrito auxiliar omitió analizar (con motivo del sobreseimiento inicialmente decretado en el juicio) que se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece.

## V. ESTUDIO DE LA REVISIÓN

**25.** Son **infundados** los argumentos del primer concepto de violación de la demanda de amparo que sostienen la inconstitucionalidad de los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su texto vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce.

### A. Artículo 27, fracción III

**26.** Interlatin controvierte en el primer concepto de violación, en el apartado identificado como "Limitación de deducción pago de cuotas obrero patronales hechas por el patrón a cargo del trabajador. Limitación deducción pago salarios en efectivo" (sic), la disposición de la Ley del Impuesto sobre la Renta que condiciona la deducibilidad de los pagos efectuados por concepto de salario, en montos superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), a que se realicen mediante transferencia electrónica de fondos, lo que excluye en forma absoluta la posibilidad de que las erogaciones se realicen mediante numerario entregado directamente a los trabajadores.

**27.** Interlatin omitió señalar en su impugnación el precepto específico al que se refiere. No obstante, sus argumentos deben entenderse dirigidos a la fracción III del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues la hipótesis que alude corresponde al contenido de dicha porción normativa.

**28.** Ahora, los cuestionamientos en contra de aquella disposición están desarrollados en los incisos a), b) y c) del apartado a que se ha hecho mención y se hacen consistir, en lo sustancial, en que:



i) Es **retroactiva** debido a que el artículo 29, fracción VIII, de la ley abrogada permitía la deducción de los pagos de nómina realizados mediante numerario.

ii) Genera **incertidumbre** porque puede configurar la causa de rescisión de la relación laboral prevista en la fracción V del artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, porque la previsión de la transferencia electrónica de fondos como único mecanismo para el pago de salarios equivale a su entrega en una forma distinta a la acostumbrada.

iii) Es **desproporcional** el requisito para la deducibilidad de los pagos salariales mayores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), consistente en que se efectúen mediante transferencia electrónica de fondos, pues no reporta beneficio alguno al fisco federal frente a los pagos de nómina realizados en efectivo.

29. Los anteriores argumentos se responderán en orden distinto al propuesto, en atención a la preferencia en el análisis de los aspectos temáticos que plantean.

### A.1 Proporcionalidad

30. Es **infundado** el argumento en el cual Interlatin señala que el requisito para poder deducir del impuesto sobre la renta a los pagos salariales mayores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), consistente en que se efectúen mediante transferencia electrónica de fondos, contraviene el principio de proporcionalidad tributaria porque carece de toda lógica, al no reportar beneficio alguno al fisco federal frente a los pagos de nómina que se realicen en efectivo.

31. Como se precisó en el apartado precedente, el anterior planteamiento se dirige a cuestionar las disposiciones contenidas en la fracción III del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, específicamente en su primer párrafo, el cual es del tenor siguiente:

"**Artículo 27.** Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos:



"... **III.** Estar amparadas con un comprobante fiscal y que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 se efectúen mediante transferencia electrónica de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México; cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito, de servicios, o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria.

"Tratándose de la adquisición de combustibles para vehículos marítimos, aéreos y terrestres, el pago deberá efectuarse en la forma señalada en el párrafo anterior, aun cuando la contraprestación de dichas adquisiciones no excedan de \$2,000.00.

"Las autoridades fiscales podrán liberar de la obligación de pagar las erogaciones a través de los medios establecidos en el primer párrafo de esta fracción, cuando las mismas se efectúen en poblaciones o en zonas rurales, sin servicios financieros.

"Los pagos que se efectúen mediante cheque nominativo, deberán contener la clave en el Registro Federal de Contribuyentes de quien lo expide, así como en el anverso del mismo la expresión 'para abono en cuenta del beneficiario'".

**32.** El primer párrafo de la fracción III del precepto legal transcrito enuncia los requisitos que, de manera genérica, deben cumplir los gastos efectuados por los contribuyentes para poder deducirlos del impuesto sobre la renta, de los cuales resulta imprescindible el consistente en que estén soportados por los comprobantes fiscales correspondientes.

**33.** De manera específica, esa disposición condiciona la deducibilidad de los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), a la utilización de cualquiera de los siguientes métodos: **i)** transferencia electrónica de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México, **ii)** cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, **iii)** tarjeta de crédito, **iv)** tarjeta de débito, **v)** tarjeta de servicios o **vi)** monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria.



**34.** De lo anterior se advierte que la porción normativa reclamada no prevé al numerario o efectivo dentro de los mecanismos de pago deducibles del impuesto sobre la renta por erogaciones superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional).

**35.** Por una parte, la disposición combatida no afecta el derecho de los contribuyentes para deducir las erogaciones realizadas para la obtención de los ingresos que dan lugar a la utilidad fiscal, ya que no prohíbe la deducción de los gastos en que incurran sino únicamente señala la forma como deben realizarse cuando excedan de dos mil pesos.

**36.** Por otra parte, de manera contraria a lo afirmado por Interlatin, la medida que cuestiona no resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.<sup>9</sup>

**37.** Este Alto Tribunal ha emitido diversos criterios jurisprudenciales y aislados en torno al contenido y alcances del principio de proporcionalidad tributaria,<sup>(10)</sup> en los cuales ha sustentado que ese principio consiste en que los sujetos pasivos de un tributo aporten al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, para lo cual habrán de entregar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o manifestación de riqueza gravada.

**38.** El principio aludido descansa sobre la necesaria congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, de forma que pague más quien tenga una capacidad contributiva más elevada y contribuya menos el que la tenga en menor proporción.

**39.** La capacidad contributiva se vincula directamente con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, es decir, se mide en función de quien, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, ya

<sup>9</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"... 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."





sea por ser sujeto pasivo, o bien, destinatario de la traslación del impuesto que deba hacerse por disposición legal o por las propias características de la contribución.

**40.** Es así que, para analizar la proporcionalidad de un impuesto, debe atenderse a los términos en los que se realiza el respectivo hecho imponible, para lo cual habrán de considerarse sus características o su naturaleza, esto es, si grava una manifestación general de la riqueza de los gobernados.<sup>11</sup>

**41.** En el caso del impuesto sobre la renta, las deducciones forman parte de la mecánica para determinar el resultado fiscal o base gravable según se advierte de los artículos 9, fracción I [personas morales<sup>12</sup>] y 151 [personas físicas<sup>13</sup>] de la ley que regula este gravamen (en su texto vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce).

<sup>10</sup> "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.". Pleno. Jurisprudencia P./J. 109/99. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 22, Novena Época. Registro digital: 192849. "CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.". Pleno. Tesis P. LXXIX/98. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 241, Novena Época. Registro digital: 194970.

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.". Pleno. Jurisprudencia P./J. 10/2003. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, Novena Época. Registro digital: 184291.

<sup>11</sup> "PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA.". Pleno. Tesis P. 44. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 25, enero de 1990, página 42, Octava Época. Registro digital: 820192.

<sup>12</sup> **Artículo 9.** Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 30 %.

"El resultado fiscal del ejercicio se determinará como sigue:

**I.** Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este título y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

<sup>13</sup> **Artículo 151.** Las personas físicas residentes en el país que obtengan ingresos de los señalados en este título, para calcular su impuesto anual, podrán hacer, además de las deducciones autorizadas en cada capítulo de esta ley que les correspondan, las siguientes deducciones personales: ..."



**42.** De conformidad con ello, la deducibilidad de los gastos indispensables para la obtención de las utilidades gravadas (en el caso de las personas morales) constituye un derecho para los contribuyentes, lo que se advierte además de lo establecido en los artículos 25 y 27, fracción I, de la ley en cita, en cuanto el primero establece las deducciones que pueden realizar y el segundo exige que se trate de gastos estrictamente indispensables para su actividad.

**43.** Que la deducción de gastos sea un derecho de los contribuyentes no implica que el Poder Legislativo no pueda establecer requisitos para su procedencia, máxime si éstos persiguen una finalidad legítima como podría ser garantizar mecanismos de corroboración sobre la certeza y veracidad de las erogaciones que se pretendan descontar de la utilidad fiscal obtenida.

**44.** Una vez hechas las anteriores precisiones, es conveniente destacar que el requisito de deducibilidad de los gastos superiores a un monto específico, consistente en su pago a través de métodos distintos de la entrega de numerario o efectivo, como es la transferencia electrónica de fondos, no resultó una incorporación novedosa a la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce.

**45.** En mil novecientos ochenta y dos se introdujo dicha medida en el entonces artículo 24, fracción III, de la ley de la contribución de que se trata, al preverse la obligación a cargo de los contribuyentes que en el ejercicio inmediato anterior rebasaron cierto tope de ingresos, de efectuar mediante cheque nominativo los pagos superiores a un salario mínimo.

**46.** Con ello, los legisladores federales buscaron dotar a la autoridad fiscal de elementos que facilitaran su labor de comprobación sobre las deducciones reportadas por los contribuyentes, tal como se advierte de la exposición de motivos de la Cámara de Diputados:

"CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, MÉXICO, D.F. A 9 DE DICIEMBRE DE 1982. INICIATIVA. ... En cuanto a las deducciones autorizadas, se proponen diversas adiciones en el artículo 24, la primera de ellas en la fracción III, para contemplar que se comprueben con documentación que reúna los requisitos señalados por las disposiciones fiscales y tratándose de contribuyentes que en el ejercicio inmediato anterior hubieran obtenido ingresos acumulables superiores a una cantidad equivalente a quince veces el salario



mínimo general de la zona económica del contribuyente, elevado al año efectúen mediante cheque nominativo o tarjeta de crédito del contribuyente los pagos cuyo monto exceda al salario mínimo general de su zona económica vigente el 1o. de enero del año de que se trate, elevado al mes; **la finalidad de esta adición es permitir a las autoridades fiscales una comprobación de las deducciones que efectúen los contribuyentes más eficaz ...**"

47. La finalidad de la reforma mencionada, al establecer como requisito para la deducibilidad del pago de sueldos superiores a un salario mínimo general, a que se realizara mediante cheque nominativo o tarjeta de crédito del contribuyente, fue aportar a las autoridades hacendarias elementos que facilitaran su labor de verificación.

48. Esta disposición se trasladó, en su esencia, a la Ley del Impuesto sobre la Renta expedida en dos mil uno, cuyo artículo 31, fracción III, condicionó la deducibilidad de los gastos superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), a que su pago se realizara mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, salvo tratándose de los pagos relativos a la prestación de un servicio personal subordinado.

49. En el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, de veintinueve de diciembre de dos mil uno, se reiteró la finalidad de control fiscal que persigue la disposición de que se trata, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"DICTAMEN. México, D.F., a 29 de diciembre de 2001. ... título II de las personas morales ... capítulo II de las deducciones sección I de las deducciones en general ... Por otra parte, esta Comisión estima necesario efectuar adecuaciones al artículo 31 de la ley en análisis conforme a los siguientes criterios:— Derivado de la preocupación de diversos legisladores de establecer medidas efectivas de control fiscal, se considera importante contemplar, en la fracción III del citado artículo, que los pagos se deben efectuar con cheque nominativo cuando su monto exceda de \$2,0000.00, esto **con el fin de que la autoridad cuente con elementos más ágiles para comprobar las erogaciones efectuadas por los contribuyentes.**— Asimismo, se considera que los pagos que excedan el citado monto, también se podrán hacer con tarjetas de crédito, débito, de servicios o a través de monederos electrónicos que al efecto autorice el SAT, **lo**



**que tiene como objetivo el hacer acordes las disposiciones fiscales con los instrumentos de pago que pone el sistema financiero moderno a disposición de sus clientes, además de que la fiscalización a través del sistema financiero optimiza la labor de las autoridades fiscales y simplifica la carga administrativa de los contribuyentes."**

**50.** Del dictamen transcrito se obtiene que el requisito para la procedencia de la deducción de los gastos excedentes de \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), consistente en que se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los moneaderos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria (excepto por los pagos relativos a la prestación de un servicio personal subordinado), tuvo la clara intención de dotar a las autoridades fiscales de elementos dirigidos a facilitar su labor de verificación acerca de la existencia y monto de los gastos que se deduzcan. Adicionalmente, los legisladores federales buscaron simplificar la carga administrativa de los contribuyentes al permitirles utilizar los instrumentos con que cuenta el actual sistema financiero para realizar sus pagos.

**51.** Nuevamente, esta disposición se trasladó al artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce (con excepción de la salvedad relacionada con los pagos relativos a la prestación de servicios personales subordinados).

**52.** Las razones enunciadas justifican plenamente el requisito de deducibilidad de que se trata, pues por razones de política fiscal resulta indispensable que las autoridades hacendarias cuenten con elementos y herramientas que faciliten su actuación, al verificar la certeza y veracidad de las deducciones por gastos mayores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional), lo que se simplifica con el acceso a la información generada por las instituciones del sistema financiero en las operaciones relativas.

**53.** Esta Primera Sala no soslaya que el orden jurídico nacional permite emplear diversos medios de pago para extinguir las obligaciones pecuniarias. Al margen de la existencia de diversas figuras jurídicas de pago previstas en las ramas del derecho civil y mercantil, lo relevante para el presente caso es que en el ámbito fiscal, el Poder Legislativo consideró que los mecanismos establecidos en la porción normativa reclamada son idóneos para lograr los fines apuntados con antelación, específicamente el mayor control sobre la existencia y monto de las



deducciones que declaran los contribuyentes por concepto de erogaciones superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional).

**54.** Además, el hecho que los legisladores federales hayan establecido requisitos que condicionan la deducibilidad de gastos por el impuesto sobre la renta, no desatiende la capacidad contributiva de las personas, pues no les impide ejercer el derecho a efectuar deducciones, en la medida que solamente regula la forma como habrán de realizarlas para que resulten válidas.

**55.** De conformidad con lo expuesto, el artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la renta vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce no prohíbe ni excluye algún monto o tipo de erogación para su deducción, pues únicamente condiciona a quienes hayan realizado pagos superiores al monto a que se ha hecho referencia, para que los cubran con cheque nominativo (del propio contribuyente) o algún otro de los mecanismos ahí previstos. Es por esto que no puede considerarse que la porción normativa reclamada propicie un incremento artificial de la base gravable y de la capacidad contributiva, dado que no impide a los contribuyentes realizar deducciones del impuesto sobre la renta, pues sólo prevé un requisito para su validez y para que produzcan plenos efectos jurídicos en la materia tributaria.

**56.** Es orientadora, por analogía, la tesis 2a. XXVIII/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio se comparte y es del tenor siguiente:

"RENTE. EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE EN 2004, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La disposición citada, al establecer como requisito para la procedencia de las deducciones que éstas se respalden con la documentación que reúna los requisitos señalados en las disposiciones fiscales relativas a la identidad y el domicilio de quien la expida, así como de quien adquirió el bien respectivo o recibió el servicio, y que tratándose de los pagos cuyo monto exceda de \$2000.00, se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, excepto cuando dichos pagos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues



no impide al contribuyente deducir los gastos en que incurrió para obtener los ingresos gravables, sino que únicamente establece los requisitos a cumplir para la procedencia de su deducción, los cuales se justifican al pretender dotar a la autoridad de elementos que faciliten su labor de verificación respecto de la existencia y el monto de los gastos deducidos, lo que resulta acorde con los principios tributarios de veracidad y demostrabilidad razonables."<sup>14</sup>

**57.** Por las razones expresadas, esta Primera Sala califica **infundado** el argumento del concepto de violación que se analiza, pues el artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, no contraviene el principio de proporcionalidad tributaria.

## A.2 Seguridad jurídica

**58.** Es **infundado** el argumento en el cual Interlatin aduce que la porción normativa reclamada genera incertidumbre en los contribuyentes porque puede configurar la causa de rescisión de la relación laboral prevista en la fracción V del artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, porque la previsión de la transferencia electrónica de fondos como único mecanismo para el pago de salarios equivale a su entrega en una forma distinta a la acostumbrada.

**59.** El anterior planteamiento se refiere a una violación indirecta a la Constitución Política del País, en la vertiente del principio de seguridad jurídica, que se hace depender de la supuesta contradicción entre los artículos 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 51, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo.

**60.** De manera contraria a lo afirmado por Interlatin, las normas que pretende contrastar no se superponen ni resultan excluyentes entre sí.

**61.** Como se detalló en el apartado A.1 precedente, la disposición contenida en la fracción III del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no prevé al numerario o efectivo como uno de los mecanismos de pago por los que procede deducir las erogaciones que se realicen en montos superiores a dos mil pesos

<sup>14</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 2, página 1617, Décima Época. Registro digital: 2003383.



(incluidas aquellas que se efectúen por concepto de prestación de un servicio personal subordinado).

**62.** Interlatin considera que dicha norma tiene por efecto que las personas morales dejen de pagar en efectivo los salarios de sus trabajadores y, en cambio, utilicen los instrumentos enlistados en aquel precepto legal, como son la transferencia electrónica de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México, cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o bien, mediante monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria.

**63.** Lo anterior –afirma Interlatin– conlleva la modificación de una de las condiciones de las relaciones de trabajo, como es la forma en que habrá de realizarse el pago del salario, lo que, desde su perspectiva, configura la causa de rescisión prevista en la fracción V del artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, que es del contenido siguiente:

**"Artículo 51.** Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

"... **V.** No recibir el salario correspondiente en la fecha o lugar convenidos o acostumbrados; ..."

**64.** De la transcripción precedente se advierte que la fracción V del artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo no se refiere a la sustitución del pago del salario en efectivo por las transferencias electrónicas de fondos, como un motivo de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador, pues únicamente prevé como tales a los supuestos de modificación de la **fecha** y **lugar** de pago previamente convenidos o acostumbrados.

**65.** Por tanto, no se genera el efecto de incertidumbre jurídica acusado por Interlatin y, en consecuencia, es **infundado** el argumento en estudio, pues la disposición contenida en la fracción III del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no configura el supuesto de rescisión de las relaciones laborales a que hizo referencia.



### A.3 Retroactividad

**66.** Es **infundado** el planteamiento atinente a que la porción normativa reclamada es retroactiva debido a que canceló la deducibilidad de los pagos de nómina realizados mediante numerario, la cual anteriormente estaba permitida por el artículo 29, fracción VIII, de la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta.

**67.** El principio de irretroactividad de la ley reconocido por el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política del País se refiere a que las normas no deben generar efectos perjudiciales a situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su vigencia ni afectar derechos adquiridos.

**68.** En cuanto a la segunda de las condiciones mencionadas, este Alto Tribunal ha considerado que, por las siguientes razones, la teoría de los derechos adquiridos es, por regla general, inaplicable a la materia tributaria, lo que en todo caso habrá de analizarse caso por caso:<sup>15</sup>

- En materia de minorías tributarias, como es el caso de las deducciones que regula la Ley del Impuesto sobre la Renta, no opera la teoría de los derechos adquiridos, pues el legislador ordinario está facultado para modificar, incluso suprimir, tales dispensas fiscales.

- En la temática relacionada con las deducciones no se generan *derechos adquiridos para deducir ilimitadamente*, pues los mecanismos de aminoración de la base gravable no pueden ser ilimitados en su disfrute ni estar predeterminados en la ley de la materia.

- El principio de seguridad jurídica no puede justificar que el legislador mantenga sin límites los instrumentos de aminoración tributaria, porque ello equivaldría a convertirlos en valores absolutos que ocasionarían el mantenimiento de un determinado régimen fiscal.

<sup>15</sup> "RENTA. LOS ARTÍCULOS 32, FRACCIÓN XXVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO Y TERCERO, FRACCIÓN III, DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN, DEROGAN Y ESTABLECEN DIVERSAS DISPOSICIONES DE DICHA LEY, ENTRE OTRAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.". Segunda Sala. Jurisprudencia 2a./J. 68/2007. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1101, Novena Época. Registro digital: 172347.





- El Poder Legislativo cuenta siempre con ciertos márgenes de discrecionalidad para diseñar el sistema impositivo, lo que incluye, desde luego, al régimen de deducciones, el cual podrá modificar, atemperar, incrementar o disminuir, sin que ello implique su supresión absoluta, al tratarse únicamente de su delimitación.

- Si bien es cierto que el principio de irretroactividad de leyes es aplicable a la materia tributaria, también lo es que no resulta una exigencia absoluta, pues no puede tener el alcance de limitar en forma general la potestad tributaria del Estado, debido al interés social que se tiene de obtener recursos por este conducto para sufragar el gasto público.

- Por ejemplo, tratándose de la obligación sustantiva de pago de las contribuciones, no puede oponerse el argumento de *derechos adquiridos* con la intención de que se tribute en la forma y términos en que siempre se ha hecho, pues el contribuyente nunca podrá, bajo la justificación de esa opinión, alegar que el legislador no puede modificar su obligación de pago del tributo, bien sea en lo tocante a la base, a la tasa o a los demás elementos esenciales de las contribuciones.

- La limitante aludida es aplicable a las medidas que pueden traducirse en una aminoración de la carga de los contribuyentes, lo que no puede considerarse un derecho personal, permanente ni absoluto, como si se tratará de un bien, una facultad o un provecho universal e inmodificable que ingresa a su patrimonio, a su dominio o a su haber jurídico.

- Por tales razones, los principios de irretroactividad de leyes y de seguridad jurídica no equivalen a permanencia sino únicamente a certeza en la actuación de la autoridad, en la medida en que los mecanismos que se traduzcan en un beneficio tributario, como acontece con las deducciones, no pueden limitar al legislador para modificar la ley en tales aspectos, máxime si no resultan esenciales sino incidentales.

**69.** De conformidad con las anteriores consideraciones, esta Primera Sala considera que la disposición contenida en la fracción III del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce no infringe el principio de irretroactividad de leyes, al no prever al numerario o efectivo dentro de los mecanismos de pago deducibles del impuesto



sobre la renta por erogaciones superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos, moneda nacional).

**70.** Como ha quedado desarrollado, en el régimen de deducciones regulado por la Ley del Impuesto sobre la Renta no opera la teoría de los derechos adquiridos, pues el legislador ordinario está facultado para modificar los mecanismos para la procedencia de aquéllas. Por tanto, el hecho que el artículo 29, fracción VIII, de la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta sí previera la deducibilidad de los pagos de nómina realizados mediante numerario, no configura una circunstancia oponible a la modificación legislativa reclamada.

**71.** Lo anterior se traduce en que los contribuyentes no pueden alegar tener un derecho adquirido para que se mantenga en forma permanente un régimen de deducciones específico, en virtud de que su modificación debe atender, como acontece en el presente caso, a finalidades legítimas como el fortalecimiento del control fiscal sobre la certeza y veracidad de las deducciones reportadas por los sujetos obligados al pago de la contribución de que se trata.

**72.** En consecuencia, esta Primera Sala considera **infundado** el argumento del concepto de violación que se estudia.

**73.** Es atendible, por analogía, la tesis 2a. XL/2012 (10a.), de la Segunda Sala, cuyo criterio se comparte y es del contenido siguiente:

"DEDUCCIÓN DE INVERSIONES PROVENIENTES DE UNA CONCESIÓN EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EL ARTÍCULO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY RELATIVA (DISPOSICIONES TRANSITORIAS), PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE ENERO DE 2002, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Dicho principio contenido en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela la irretroactividad de los efectos de una ley, entendida en el sentido de que no puede establecer normas retroactivas ni aplicarse a situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su vigencia, o bien, afectar derechos adquiridos. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de deducciones reguladas por la Ley del Impuesto sobre la Renta no opera la teoría de los derechos adquiridos, pues el legislador ordinario está facultado para modificar el cuántum de la deducción. A partir de lo anterior, se concluye



que el referido artículo segundo, fracción IV, no viola el principio de irretroactividad de la ley, al establecer que los contribuyentes que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Impuesto sobre la Renta hubiesen efectuado inversiones en términos del artículo 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se abroga, que no hayan sido deducidos en su totalidad con anterioridad a la entrada en vigor de dicho artículo, aplicarán la deducción de esas inversiones conforme a la nueva Ley, únicamente sobre el saldo pendiente por deducir, es decir, que a éste le será aplicable el procedimiento para calcular el por ciento máximo señalado en el artículo 39, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir de 2002; lo anterior es así, toda vez que el derecho que tenía el contribuyente antes del 1o. de enero de 2002 para deducir las inversiones provenientes de una concesión en un porcentaje máximo del 15% por cada ejercicio fiscal no tiene el carácter de 'adquirido', ya que los derechos adquiridos en relación con los títulos de concesión sólo corresponden al derecho de explotar, usar y aprovechar el bien del dominio público o prestar el servicio concesionado, pero no para deducir la referida inversión permanentemente bajo un determinado cuántum."<sup>16</sup>

## **B. Artículo décimo transitorio (segundo párrafo de su fracción I)**

**74.** Es **infundado** el argumento del primer concepto de violación, expresado en el apartado denominado "Inconstitucionalidad del subsidio para el empleo", que combate la porción del artículo décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta que señala que los empleadores que retengan el impuesto sobre la renta a sus trabajadores, por concepto de ingresos por salario, deben entregarles las diferencias que resulten cuando la contribución a cargo sea menor que el subsidio para el empleo mensual, debido a que obliga a los empleadores, sin justificación alguna, a asumir una carga que toca cubrir al Estado, consistente en otorgar el estímulo referido.

**75.** La disposición a la que se refiere Interlatin corresponde al segundo párrafo de la fracción I del artículo décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual dispone lo siguiente:

<sup>16</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, página 1347, Décima Época. Registro digital: 2000762.



"**Artículo décimo.** Se otorga el subsidio para el empleo en los términos siguientes:

"I. ...

"En los casos en que el impuesto a cargo del contribuyente que se obtenga de la aplicación de la tarifa del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta sea menor que el subsidio para el empleo mensual obtenido de conformidad con la tabla anterior, el retenedor deberá entregar al contribuyente la diferencia que se obtenga. ..."

**76.** La norma transitoria reclamada señala que los empleadores deben pagar a sus trabajadores el subsidio para el empleo mensual en la porción que resulte mayor al impuesto sobre la renta a su cargo.

**77.** De manera contraria a lo afirmado por Interlatin, el precepto legal cuestionado no implica que los contribuyentes asuman de manera definitiva e irremediable una carga que toca cubrir al Estado, consistente en otorgar el estímulo identificado como *subsidio para el empleo*.

**78.** En principio, debe aclararse que el planteamiento en estudio parte de una interpretación sesgada de la porción normativa en cuestión, pues prescinde de la parte restante del propio segundo párrafo de la fracción I del artículo décimo transitorio en cita, la cual señala lo siguiente:

"**Artículo décimo.** Se otorga el subsidio para el empleo en los términos siguientes:

"I. ...

"En los casos en que el impuesto a cargo del contribuyente que se obtenga de la aplicación de la tarifa del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta sea menor que el subsidio para el empleo mensual obtenido de conformidad con la tabla anterior, el retenedor deberá entregar al contribuyente la diferencia que se obtenga. **El retenedor podrá acreditar contra el impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros las cantidades que entregue a los contribuyentes en los términos de este párrafo.** Los ingresos que perciban los contribuyentes derivados del subsidio para el empleo no serán acumulables ni



formarán parte del cálculo de la base gravable de cualquier otra contribución por no tratarse de una remuneración al trabajo personal subordinado."

**79.** De la transcripción precedente se obtiene que la disposición transitoria reclamada prevé un mecanismo de acreditamiento para que los empleadores recuperen las diferencias que paguen a sus trabajadores cuando el subsidio para el empleo mensual sea mayor al impuesto sobre la renta retenido.

**80.** Lo anterior implica que los pagos que realicen los empleadores por concepto de diferencias en el subsidio para el empleo tendrán efectos temporales sobre su patrimonio, en tanto que el precepto legal de que se trata autoriza la recuperación de tales erogaciones a través del acreditamiento del monto correlativo frente al impuesto sobre la renta causado.

**81.** En esas condiciones, el planteamiento de Interlatin parte de un supuesto erróneo, pues no considera que los empleadores no habrán de soportar en su patrimonio el pago del subsidio para el empleo, al tener la certeza de poder recuperar el monto pagado a sus trabajadores.

**82.** En otras palabras, los empleadores no habrán de soportar el gasto que representa entregar el estímulo fiscal de subsidio para el empleo, ya que aun cuando lleguen a desembolsar temporalmente su pago, lo cierto es que la carga total recae en el Estado.

**83.** El anterior criterio corresponde al sustentado por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 468/2011, en sesión de trece de julio de dos mil once.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Fallado por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (presidente).

De la ejecutoria en cita derivó la tesis 1a. CXCIX/2011 (9a.), de rubro: "SUBSIDIO PARA EL EMPLEO. PUEDE SOLICITARSE LA DEVOLUCIÓN, VÍA PAGO DE LO INDEBIDO, DEL SALDO A FAVOR QUE RESULTE DE APLICAR EL SISTEMA DE ACREDITAMIENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS OCTAVO, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL SUBSIDIO PARA EL EMPLEO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2008 Y 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1103, Décima Época. Registro digital: 160740.



**84.** Por las consideraciones expresadas, se concluye que los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio (específicamente el segundo párrafo de su fracción I) de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, no vulneran los principios de irretroactividad y de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País, ni el diverso principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna.

## VI. DECISIÓN

**85.** Al haber sido **infundados** los argumentos de inconstitucionalidad cuyo análisis se encontraba pendiente, procede **negar** el amparo en contra de los preceptos legales reclamados que no fueron materia de decisión por parte del Tribunal Colegiado del conocimiento.

**86. Revisión adhesiva.** Procede declarar sin materia la revisión adhesiva, dado que los argumentos ahí planteados se refieren a los temas que fueron abordados por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

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

## RESUELVE:

PRIMERO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Interlatin, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, en contra de los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece.

SEGUNDO.—Queda **sin materia** la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra del párrafo sesenta y nueve, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto aclaratorio, 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.**

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre 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 el amparo en revisión 323/2021.

En sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cinco votos el amparo en revisión **323/2021**, en el sentido de negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, en contra de los artículos 27, fracción III, y décimo transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece.

Específicamente, con relación al análisis del artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, coincidí con las consideraciones de la ejecutoria en el sentido de que al establecer como requisito para deducir los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 moneda nacional), que los mismos se efectúen mediante transferencia electrónica de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México; cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito, de servicios, o los denominados monederos electrónicos autorizados



por el Servicio de Administración Tributaria, lo que el legislador pretende es dotar a la autoridad de elementos que faciliten su labor de verificación respecto de la existencia y el monto de los gastos deducidos, lo que resulta acorde con los principios tributarios de veracidad y demostrabilidad razonables.

Ahora bien, considero conveniente formular el presente voto aclaratorio, pues no pasó inadvertido que cuando esta Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 151, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece como requisitos para la deducción de los pagos por honorarios médicos y dentales, así como los gastos hospitalarios de las **personas físicas**, que esas erogaciones se efectúen a través de cheque nominativo del contribuyente, transferencias electrónicas de fondos, desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México o mediante su tarjeta de crédito, de débito, o de servicios, me pronuncié en contra de la constitucionalidad.

Ello fue así, pues en aquellos asuntos el requisito analizado para la deducción fue dirigido a las **personas físicas** y no existían las condiciones en el sistema normativo para asegurar que los contribuyentes puedan cumplir con dicha obligación, ello, toda vez que en ninguna norma se obliga a los prestadores de servicios médicos, a recibir pagos en las formas establecidas por el artículo, por lo que, consideré que se violaba el principio de proporcionalidad genérica, pues desde mi punto de vista, **la medida carece de razonabilidad**, porque si bien es útil para alcanzar la finalidad propuesta, ya que con el pago mediante el sistema financiero, se puede identificar perfectamente cuando el contribuyente pague el servicio, facilitando la fiscalización de las autoridades competentes que, tendrán el control de dichas operaciones incluso sin el comprobante fiscal (que también se solicita); lo cierto es que, lo consideré excesivo pues se soslaya que la posibilidad de deducir dichos gastos también incluye a los cónyuges, concubinos, ascendientes o descendientes en línea, para los cuales es prácticamente imposible cumplir con dichos requisitos.

Sobre todo, porque se pide que los pagos se hagan a través de cuentas del contribuyente, además de que como se dijo, no se obliga a médicos en general a recibir dichos pagos en las formas señaladas, de ahí que no se garantiza la posibilidad de que el contribuyente pueda cumplir esa exigencia; sin embargo, en el caso, el requisito de deducción está dirigido a la persona moral y las condiciones de cumplimiento de los requisitos aludidos son totalmente distintas.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**DEDUCCIÓN DE PAGOS REALIZADOS POR EL EMPLEADOR AL TRABAJADOR POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO. LA LIMITACIÓN PREVISTA EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA DEDUCIR LOS GASTOS SUPERIORES A DOS MIL PESOS, CONSISTENTE EN QUE DEBEN REALIZARSE MEDIANTE TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

Hechos: Una sociedad mercantil que presta servicios técnicos a la industria en general promovió un juicio de amparo indirecto en contra de diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce. Entre otros preceptos, combatió el artículo 27, fracción III, al considerarlo contrario al principio de irretroactividad porque, al establecer como límite para la deducción del impuesto que los pagos superiores a dos mil pesos que entreguen los empleadores a los trabajadores por concepto de salarios se realicen mediante transferencia electrónica, desconoce el derecho otorgado a los contribuyentes en el artículo 29, fracción III, de la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta, que permitía deducir los pagos de nómina realizados en efectivo.

Criterio jurídico: El hecho de que el artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, establezca como límite para la deducción del impuesto que los pagos superiores a dos mil pesos que entreguen los empleadores a los trabajadores por concepto de salarios se realicen mediante transferencia electrónica, no transgrede el principio de irretroactividad de la ley porque no afecta derechos adquiridos.

Justificación: El principio de irretroactividad de la ley reconocido por el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a que las normas no deben generar efectos perjudiciales a situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su vigencia ni afectar derechos adquiridos. Esta Primera Sala considera que los contribuyentes no tienen el derecho a la inmutabilidad de los mecanismos de deducibilidad de los impuestos, ya que el legislador está facultado para



modificar e incluso suprimir esa dispensa fiscal. El derecho a realizar una deducción no es personal, permanente ni absoluto, porque ello ocasionaría el mantenimiento de un determinado régimen fiscal en perjuicio de la potestad tributaria del Estado y del interés social de obtener recursos para sufragar el gasto público. Por tanto, el hecho de que la ley abrogada permitiera la deducción de los pagos de nómina entregados en efectivo, mientras que el artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, limita o condiciona la deducción de los pagos mayores a dos mil pesos, entregados por la prestación de servicios subordinados, a que se realicen mediante transferencia electrónica, no es contrario al principio de irretroactividad de la ley, máxime que la limitación atiende a una finalidad legítima consistente en fortalecer el control fiscal sobre la deducción de los gastos cubiertos a través de numerario.

#### 1a./J. 151/2022 (11a.)

Amparo en revisión 323/2021. Interlatin, S. de R.L. de C.V. 10 de noviembre de 2021.

Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Mario Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 151/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DEDUCCIONES FISCALES EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EL LEGISLADOR ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, PARA MODIFICAR LAS CONDICIONES PARA SU PROCEDENCIA.**

Hechos: Una sociedad mercantil que presta servicios técnicos a la industria en general promovió un juicio de amparo indirecto en contra de diversos



artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, entre otros, reclamó el artículo 27, fracción III, al considerarlo contrario al principio de irretroactividad porque, al establecer como límite para la deducción del impuesto que los pagos superiores a dos mil pesos que entreguen los empleadores a los trabajadores por concepto de salarios se realicen mediante transferencia electrónica, desconoce el derecho otorgado a los contribuyentes en el artículo 29, fracción III, de la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta, que permitía deducir los pagos de nómina realizados en efectivo. El Juez de Distrito del conocimiento por el mencionado artículo reclamado sobreseyó en el juicio, inconforme con la sentencia, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** El Poder Legislativo Federal puede, por regla general, modificar las condiciones a las que se sujeta el régimen de deducciones fiscales previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, si su ajuste tiende a lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes.

**Justificación:** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha disposición constitucional se sigue que el legislador federal está facultado, por regla general, para regular los mecanismos de tributación, incluidas las condiciones para la procedencia de las dispensas fiscales. En ejercicio de esta atribución, el once de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo artículo 27, fracción III, dejó de considerar deducibles los pagos efectuados en efectivo por montos que excedan de dos mil pesos, con la finalidad de facilitar la labor de verificación de las autoridades hacendarias, al condicionar la deducibilidad de tales gastos a su erogación mediante mecanismos bancarios que permitan un mayor control. Por tanto, esta Primera Sala considera que la modificación del citado régimen de deducciones se ubica dentro de la habilitación constitucional mencionada, pues con ello el legislador federal tiende a lograr la finalidad legítima de



asegurar la obtención de los recursos necesarios para sufragar el gasto público del Estado.

### 1a./J. 149/2022 (11a.)

Amparo en revisión 323/2021. Interlatin, S. de R.L. de C.V. 10 de noviembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Mario Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 149/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DEDUCCIONES FISCALES. LA LIMITACIÓN A LA DEDUCIBILIDAD DE LOS PAGOS EN EFECTIVO PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE 2014, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una sociedad mercantil promovió un juicio de amparo indirecto en contra de diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce. Entre otros preceptos, impugnó el artículo 27, fracción III, al considerarlo contrario al principio de proporcionalidad tributaria porque impide deducir del impuesto los pagos en efectivo que entreguen los empleadores a los trabajadores por concepto de salarios en montos superiores a dos mil pesos.

Criterio jurídico: El artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no contraviene el principio de proporcionalidad tributaria porque la falta de previsión dentro de las formas de pago deducibles por concepto de salarios superiores a dos mil pesos, del numerario o efectivo, no desa-



tiende la capacidad contributiva de las personas, porque dicha medida no excluye ese monto ni tipo de erogaciones, al poderse cubrir a través de mecanismos bancarios.

Justificación: De acuerdo con el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las personas deben aportar al gasto público en función de su capacidad contributiva, para lo cual debe considerarse la deducibilidad de los gastos indispensables para la obtención de las utilidades gravadas, lo que constituye un derecho de los contribuyentes. El artículo 27, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, no vulnera el principio mencionado al condicionar la deducibilidad de los pagos mayores a dos mil pesos, incluidos los salarios por la prestación de un servicio personal subordinado, a que se efectúen mediante transferencia electrónica o cheque nominativo de alguna cuenta bancaria del contribuyente. Esta medida no propicia un incremento artificial de la base gravable, dado que no impide a los contribuyentes realizar deducciones del impuesto sobre la renta, pues sólo prevé un requisito para su validez y para que produzcan plenos efectos jurídicos en la materia tributaria. En consecuencia, el citado régimen de deducciones no contraviene el principio de proporcionalidad tributaria.

### 1a./J. 150/2022 (11a.)

Amparo en revisión 323/2021. Interlatin, S. de R.L. de C.V. 10 de noviembre de 2021.

Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Mario Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 150/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO IMPRESA. SI CON MOTIVO DEL HORARIO DE LABORES FIJADO EN EL ACUERDO GENERAL 1/2021 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EMITIDO EN RESPUESTA A LA PANDEMIA GENERADA POR EL VIRUS SARSCoV2, SE RESTRINGIÓ EL PLAZO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO IMPIDIÉNDOSE PRESENTARLA HASTA LAS VEINTICUATRO HORAS DEL DÍA DEL VENCIMIENTO, DEBE TENERSE POR OPORTUNA LA PROMOVIDA EN LA PRIMERA HORA DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1141/2022. HIGINIO PEÑALOZA CUENCA Y OTROS. 29 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIAS: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA Y EDEMNA DANIELA OSORIO PACHECO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La parte quejosa (recurrente) acudió a presentar su escrito de demanda de amparo directo a la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial de la Federación correspondiente, el último día del vencimiento del plazo de quince días para su presentación, sin embargo no lo pudo ingresar toda vez que por virtud del Acuerdo General 1/2021, la oficialía ya se encontraba cerrada, por lo que ante tal imposibilidad, presentó su demanda de amparo a primera hora del día siguiente del vencimiento del término.

El Tribunal Colegiado al que por razón de turno correspondió conocer del amparo directo, admitió a trámite la demanda y una vez seguidas las etapas procesales, dictó resolución en la que sobreseyó el juicio de amparo, por haber advertido la actualización de la causa de improcedencia contenida en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo y en la misma resolución "propuso dar vista" al quejoso en términos del artículo 64 de la misma ley.



Contra esta sentencia la parte recurrente interpone el recurso de revisión combatiendo los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo, a partir de la interpretación que hizo de ellos el Tribunal Colegiado.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	13
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno.	13-14
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	14
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente.	14-22
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Los dos agravios planteados por los recurrentes son <b>fundados</b> .	22
V.1.	<b>Primer problema jurídico: Interpretación de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo.</b>	<p>La primera cuestión constitucional que debe resolver esta Primera Sala consiste en determinar si la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo en la sentencia recurrida, es inconstitucional por transgredir en perjuicio de los recurrentes los artículos 1, 14 y 17 constitucionales.</p> <p><b>Decisión:</b> Es inconstitucional la interpretación de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo realizada por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, por ser violatoria del derecho fundamental de audiencia.</p>	22-32
V.2.	<b>Segundo problema jurídico: Interpretación del artículo 21 de la Ley de Amparo.</b>	La segunda cuestión constitucional que debe resolver esta Primera Sala consiste en determinar si la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado del artículo 21 de la Ley de Amparo en la resolución recurrida, es inconstitucional por transgredir los artículos 1 y 17 constitucionales.	32-46



		<b>Decisión:</b> Es inconstitucional la interpretación del artículo 21 de la Ley de Amparo realizada por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, por ser violatoria del derecho de acceso a la justicia.	
<b>VI.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.  <b>SEGUNDO.</b> Devuélvanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en esta ejecutoria.	46

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **1141/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de veintiuno de enero de dos mil veintidós por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo D.C. **262/2021**, relacionado con los diversos D.C. **247/2021, 257/2021, 258/2021 y 260/2021**.

El problema que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si la interpretación de los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo, realizada por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida es inconstitucional por vulnerar los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución, en cuanto a la protección a los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia.





## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio ordinario mercantil.** Por escrito presentado el diecisiete de mayo de dos mil dieciocho ante la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, **Higinio Peñaloza Cuenca** y otros; demandaron de **FIDEICOMISO MEXICANA MRO 2,100** y otros, diversas prestaciones relacionadas con el cumplimiento de un contrato de fideicomiso.

2. Del juicio mercantil, por razón de turno, correspondió conocer al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, bajo el expediente **212/2018** (al que luego se acumuló el diverso juicio **366/2019** promovido también por diversas personas físicas, contra los mismos demandados).

3. Dicho órgano jurisdiccional agotó el procedimiento y dictó sentencia definitiva el veintiocho de agosto de dos mil veinte, en la que declaró procedente la vía intentada en los juicios acumulados, pero estimó no acreditada la acción, por lo que absolvió a los demandados de las prestaciones reclamadas y condenó a los accionantes al pago de costas.

4. **Recurso de apelación.** Mediante escrito presentado vía electrónica los actores promovieron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia referida, así como recursos de apelación de tramitación preventiva en contra de los autos de veintiocho de agosto y cinco de septiembre, ambos de dos mil diecinueve emitidos en el curso del juicio natural. De dicho recurso, por razón de turno correspondió conocer al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, asignándole el número de toca civil **288/2020** y sus acumulados **292/2020** y **294/2020**. Por su parte, los demandados también interpusieron recurso de apelación contra la sentencia definitiva, así como apelaciones preventivas de tramitación conjunta con la sentencia definitiva, a las que dicho Tribunal Unitario les asignó el **toca civil 289/2020 y acumulados 291/2020 y 293/2020**.

5. Mediante sentencia de veintiséis de abril del dos mil veintiuno, el Tribunal Unitario resolvió el toca civil **288/2020** y sus acumulados **292/2020** y **294/2020**, así como el toca civil **289/2020** y sus acumulados **291/2020** y **293/2020**; por una



parte, confirmó los proveídos impugnados preventivamente, y por otra, revocó la sentencia recurrida y reasumió jurisdicción para resolver la litis de primer grado respecto de la cual determinó que los actores como beneficiarios del Contrato de **Fideicomiso Mexicana MRO 2,100** sí acreditaron su acción, condenando a diversas prestaciones reclamadas.

6. **Juicio de amparo directo.** Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común ubicada en el edificio Prisma del Poder Judicial de la Federación, a la que corresponde la recepción de documentos dirigidos a los Tribunales Unitarios en Materias Civil, Administrativa y Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, *los actores* apelantes interpusieron demanda de amparo directo en contra de la sentencia de alzada, a efecto de controvertir algunas determinaciones que estimaban les perjudicaban.

7. En el caso, dadas las cuestiones que se proponen como materia del recurso de revisión, se torna innecesario exponer los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo directo, en relación con el fondo de la sentencia de apelación reclamada.

8. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** El veintiuno de enero de dos mil veintidós, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio de amparo, por advertir de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, relativa al consentimiento tácito de la resolución reclamada, derivado de la presentación extemporánea de la demanda de amparo, lo cual desarrolló bajo las siguientes consideraciones:

**A.** Señaló que en dicho numeral se establece que el juicio de amparo resulta improcedente en contra de actos consentidos tácitamente, es decir, aquellos contra los que no se promovió el juicio de amparo dentro de los plazos previstos en la ley.

**B.** Después de transcribir los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado refirió que como regla general el plazo para promover el juicio de amparo es de quince días, salvo los casos de excepción señalados en el



artículo 17; precisó que dichos plazos se deben contar a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto reclamado al quejoso.

**C.** Estableció que tratándose del acto reclamado consistente en la sentencia definitiva de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, la misma no se encuentra en el caso de excepción, por ende, era aplicable el de quince días para su presentación.

**D.** Precisó que de autos consta que dicha sentencia se notificó a la parte quejosa mediante cédula practicada el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, por lo que surtió sus efectos al día siguiente, y en consecuencia el plazo transcurrió del tres al veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

**E.** Así, toda vez que el escrito de demanda se presentó el día veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, como se advierte del sello de recepción de la Oficialía de Partes Común del edificio Prisma del Poder Judicial de la Federación, así como del sello de la oficialía de partes de la autoridad responsable y de la certificación asentada por la secretaria adscrita a esa autoridad, se acredita que la misma fue presentada de manera extemporánea y, en consecuencia, se consintió tácitamente el acto reclamado al no haberse promovido dentro del plazo de quince días y por ende actualizándose de manera fehaciente y manifiesta la referida causal de improcedencia, por tanto, se debía sobreseer en el juicio.

**F.** Señaló el Tribunal Colegiado que no obsta lo anterior, el acuerdo de presidencia en el que se admitió a trámite la demanda, ya que el mismo no causa estado, porque siempre pueden ser objeto de un nuevo análisis por parte del Pleno del Tribunal, como en el presente asunto en el que dicho acuerdo debe quedar insubsistente.

**G.** Por otra parte, señaló que al advertirse de oficio una causa de improcedencia, se "proponía" dar vista a la parte quejosa por el término de tres días, en aplicación de la tesis de jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.) emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



H. Sobreseyó en el juicio de amparo, por las razones referidas.

9. **Recurso de revisión.** Por escrito presentado vía electrónica el veintidós de febrero de dos mil veintidós, la parte quejosa, por conducto de su mandatario judicial, presentó recurso de revisión en contra de la sentencia de veintiuno de enero de dos mil veintidós, en el cual se hizo valer lo siguiente:

#### **Apartado de antecedentes.**

A. La parte recurrente, por conducto de su representante, narra que acudió el último día del plazo para la presentación de la demanda de amparo, esto es, el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, aproximadamente a las 22:00 horas, a la Oficialía de Partes Común de la sede del Poder Judicial de la Federación ubicada en el edificio Prisma (correspondiente al tribunal unitario responsable), pero dicha oficina no estaba abierta, pues fue informado que debido a los Acuerdos Generales **21/2020** y **9/2021**, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la oficialía no estaba laborando hasta las 24 horas, sino hasta las 19:00 horas.

B. Señalan que en razón de la anterior circunstancia es que la demanda de amparo fue presentada a primera hora de la mañana del día siguiente, siendo oportuna su presentación conforme a lo establecido en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2009, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. ES OPORTUNA SU PRESENTACIÓN EN LA PRIMERA HORA HÁBIL DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO, CUANDO CON MOTIVO DE UN HORARIO DE LABORES FIJADO EN ACUERDOS ADMINISTRATIVOS O LEYES SECUNDARIAS SE RESTRINGIERON LAS VEINTICUATRO HORAS."

C. Refieren que mediante auto de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado admitió a trámite la demanda de amparo, sin que en aquel proveído se hubiere efectuado observación alguna en relación con la oportunidad de su presentación.

D. Asimismo, aducen que durante la sustanciación del juicio de amparo directo el Tribunal Colegiado no les notificó haber advertido alguna causa de improcedencia para que pudieran manifestarse al respecto, sino hasta la sen-



tencia de veintiuno de enero de dos mil veintidós, en la que determinó sobreseer el juicio de amparo por haberse actualizado la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, por extemporaneidad de la demanda, lo anterior como consecuencia de una interpretación literal del diverso numeral 21 de dicho ordenamiento.

E. Respecto de la procedencia del recurso de revisión, los recurrentes citaron las tesis de jurisprudencia 2a./J. 83/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO EN LOS AGRAVIOS SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO." y la tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2016 (10a.), emitida por esta Primera Sala, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD."

F. Señalan que si bien el artículo 21 de la Ley de Amparo establece que las personas pueden acudir a los tribunales a plantear sus pretensiones o a defenderse de ellas en un horario de 24 horas, dicho precepto no toma en cuenta que en la actualidad existen diversos motivos (casos fortuitos, causas de fuerza mayor) por los que las oficialías de partes pueden abstenerse de laborar las 24 horas que dicho precepto señala, por lo que en esas situaciones, no obstante que dicho precepto legal establece un horario de 24 horas para la recepción de demandas o promociones de término, su presentación será imposible por causas ajenas al justiciable y, por ende atribuibles, en última instancia, al Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, dado que dicho precepto no toma en cuenta esos casos de excepción en los que incluso se han emitido criterios jurisprudenciales concluyendo que cuando las oficialías no laboren 24 horas, los promoventes podrán presentar sus demandas a primera hora de la mañana del día siguiente, con la finalidad de no vulnerar su derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia.

G. Aducen que en consecuencia, una interpretación literal del referido precepto legal lo vuelve inválido por violatorio del derecho de acceso a la justicia y



a una tutela judicial efectiva, previsto por el artículo 17 constitucional; por lo que, a efecto de salvar la constitucionalidad de dicha norma, dice, se debe interpretar de acuerdo con esos derechos fundamentales. En ese sentido, afirma que sobre el precepto se pueden hacer dos tipos de interpretación, a saber:

i) Una interpretación genética e histórica del precepto legal, mediante la cual refiere que la causa por la que en el artículo 21 del ordenamiento en comento se estableció que las oficialías de partes tendrían que laborar las 24 horas, fue porque anteriormente los horarios de estas oficinas eran reducidos, debido a que mientras los plazos se contaban por días completos, sólo se tenían unas cuantas horas para ejercer los derechos.

ii) Una interpretación teleológica del precepto legal, mediante la cual se concluye que su finalidad es proteger el derecho fundamental de los justiciables de acceder a la impartición de justicia.

H. Argumentan que atendiendo a las anteriores interpretaciones se puede salvar la validez constitucional del artículo 21 de la Ley de Amparo para salvaguardar el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia tutelado en el artículo 17 constitucional, en aquellas ocasiones en las que por cuestiones ajenas a los justiciables, atribuibles a acuerdos generales u otras normas administrativas, no logran ingresar sus demandas o promociones de término durante las 24 horas del día en que concluye el plazo, facultándolos para que se presenten durante la primera hora del día siguiente.

I. Sostienen que la interpretación literal del precepto sin atender a lo anterior lo torna inconstitucional, porque no se salva con la posibilidad de que las demandas y promociones puedan presentarse de manera electrónica, ya que ello supondría que todas las personas tienen acceso a Internet y que todos ostentan una firma electrónica.

J. En relación con los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo, refirió la parte recurrente que la interpretación literal de dichos preceptos efectuada por el Tribunal Colegiado también resulta violatoria de los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución, por contravenir el derecho de audiencia y del derecho a una justicia completa.



K. Lo anterior, porque los artículos 62 y 64 del mencionado ordenamiento jurídico establecen la obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de analizar de oficio la actualización de las casusas de improcedencia, y cuando se advierta alguna de ellas, *se debe dar vista a la quejosa para que en el plazo de tres días manifieste a lo que su derecho convenga*.

L. No obstante, dado que el artículo 64 del ordenamiento jurídico en cuestión no especifica en qué momento procesal se debe dar dicha vista al quejoso ni la forma en que debe notificarse, ello genera incertidumbre jurídica, ya que permite que la autoridad de amparo *ordene dar la vista en la sentencia misma o con posterioridad a esta*, lo cual desvirtúa la naturaleza de ese acto procesal, ya que, una vez emitida la sentencia, los argumentos en desahogo de la vista ya no podrán tomarse en cuenta como sucedió en el caso, siendo una práctica judicial muy constante que ha generado múltiples criterios judiciales.

M. Refiere que, en consecuencia, mediante una interpretación literal del precepto 64 de la Ley de Amparo se vulnera el derecho de audiencia, por lo que a efecto de salvar la constitucionalidad del mismo se debe atender a una interpretación sistemática, genética e histórica, para considerar que los órganos jurisdiccionales están obligados a ordenar la vista cuando adviertan que se actualiza una causal de improcedencia, pero no en la propia sentencia de amparo.

N. Aducen que respecto a la notificación de la vista, no es correcto que se notifique por medio de lista, ya que se genera incertidumbre jurídica, además de que no se distingue a que tipo de lista se refiere, ya que existen dos tipos, las de acuerdos y las de sesiones; siendo que los artículos 184 y 73 de la Ley de Amparo, se refieren a la lista de sesiones, pero ésta no se puede considerar un medio idóneo para la notificación de la vista, ya que no se garantiza que los quejosos se enteren de lo ordenado en la sesión.

Ñ. Los recurrentes refieren que en atención a lo expuesto respecto de la inconstitucionalidad de las interpretaciones literales de los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo que realizó el Tribunal Colegiado, resulta procedente el recurso de revisión al cumplirse los dos requisitos para su procedencia.



## Apartado de agravios.

O. PRIMERO.—En el primer agravio los recurrentes reiteraron que el Tribunal Colegiado en la resolución impugnada, interpretó de manera literal los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo, lo cual a su consideración, torna inconstitucionales las normas, ya que:

i) Mediante la interpretación literal el tribunal indebidamente asumió:

a. Que el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, fecha en que fenecía el término para la presentación de la demanda de amparo, la Oficialía de Partes Común de la sede del Poder Judicial de la Federación ubicada en el edificio Prisma, había laborado las 24 horas, cuando sólo laboró hasta las 19:00 horas.

b. Que los quejosos sólo podían presentar la demanda de amparo hasta el último día del plazo de quince días que refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo, cuando podía presentarlo hasta la primera hora del día siguiente.

ii) Que el Tribunal Colegiado soslayó que en razón del "ACUERDO GENERAL 21/2020, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LA REANUDACIÓN DE PLAZOS Y AL REGRESO ESCALONADO EN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ANTE LA CONTINGENCIA POR EL VIRUS COVID-19." y del "ACUERDO GENERAL 9/2021, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE REFORMA Y ADICIONA EL SIMILAR 21/2020, RELATIVO A LA REANUDACIÓN DE PLAZOS Y AL REGRESO ESCALONADO EN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ANTE LA CONTINGENCIA POR EL VIRUS COVID-19, EN RELACIÓN CON EL PERIODO DE VIGENCIA, Y LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.", la Oficialía de Partes Común de la sede del Poder Judicial de la Federación, ubicada en el edificio Prisma, en el periodo comprendido del tres de agosto de dos mil veintiuno al treinta y uno de octubre del dos mil veintiuno, únicamente laboró hasta las 19:00 horas, y no hasta las 24 horas como lo refiere la Ley de Amparo.

iii) Que en consecuencia de lo anterior es que los recurrentes presentaron su escrito de demanda hasta el día siguiente, es decir, el veinticinco de mayo





de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes Común del edificio Prisma, tal y como fue asentado en dicho escrito "se recibió a primera hora de la mañana", razón por la cual aun y cuando en el sello se observe como fecha de recibido el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, se debió de considerar como fecha de su presentación el día anterior y por tanto debió estimarse como ingresada en tiempo.

iv) En razón de ello, dicen, es que el Tribunal Federal con su interpretación literal del artículo 21 de la Ley de Amparo, generó perjuicio a los quejosos, ahora recurrentes, ya que derivado de tal interpretación se tiene como consecuencia que la presentación de la demanda se considerara extemporánea y se tuviera por actualizada la causal de improcedencia, por ende, que dicha interpretación trascendió al sentido de resolución dictada.

v) Que con dicha determinación se violó el derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia, y el derecho de recibir del Estado la protección más amplia, por lo que en atención a los argumentos expuestos no se debe tener por actualizada la causal de improcedencia.

P. SEGUNDO.—Que mediante la resolución recurrida se violaron en perjuicio de los recurrentes las garantías de audiencia y de justicia completa, ya que el tribunal aplicó la interpretación literal del artículo 62 de la Ley de Amparo, sin armonizarla con el numeral 64 de dicho ordenamiento, lo cual tuvo como consecuencia que se analizara la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de dicho ordenamiento, sin antes ordenar la vista establecida en el artículo 64 del mismo cuerpo normativo.

Q. Que la mencionada vista fue propuesta por el Tribunal Colegiado hasta la sentencia, lo cual genera perjuicio a los recurrentes ya que ello tuvo como consecuencia que el órgano judicial decretara el sobreseimiento sin antes valorar los argumentos expresados en el desahogo de dicha vista, trascendiendo al sentido del fallo, pues se dictó una sentencia incompleta y se vulneró la garantía de audiencia, derivado de la interpretación literal del precepto que a consideración de los recurrentes, carece de los alcances y formalidades que los órganos jurisdiccionales deben seguir para aplicarlo.



R. Que en razón a las anteriores consideraciones se debe declarar inconstitucional la interpretación literal de los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo, realizada por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, por ser contraria a los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución.

S. En consecuencia, los recurrentes solicitaron se realizara una interpretación acorde a la constitución de dichos preceptos legales, a efecto de restituir en el pleno goce de sus derechos y salvar la validez de tales preceptos.

10. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Una vez que el órgano de amparo dio curso al escrito de revisión, éste fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Ministro presidente emitió el acuerdo de catorce de marzo de dos mil veintidós, en el que admitió a trámite el medio de impugnación, ordenó su registro bajo el número **1141/2022** y lo turnó a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, enviándolo para su radicación a esta Primera Sala.

11. Mediante proveído de trece de mayo de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Primera Sala acordó el avocamiento del asunto y ordenó la remisión de los autos a la ponencia designada, para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

12. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal, publicado en dicho órgano oficial de difusión el veintiuno de mayo de dos mil trece. Lo anterior, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, en la que se alega subsiste una cuestión de constitucionalidad, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de esta la Primera Sala, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



## II. OPORTUNIDAD

13. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte quejosa el cuatro de febrero de dos mil veintidós, por lo que dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el ocho de febrero de dos mil veintidós. Por tanto, el plazo de diez días establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del nueve al veintidós de febrero de dos mil veintidós, descontándose los días cinco, seis, siete, doce, trece, diecinueve y veinte de febrero del año en cita, por ser inhábiles, conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

14. Por tanto, si el recurso de revisión se presentó ante el Tribunal Colegiado de Circuito el veintidós de febrero de dos mil veintidós, se concluye que se interpuso de forma oportuna.

## III. LEGITIMACIÓN

15. Esta Suprema Corte considera que los recurrentes, en su calidad de parte formal y material en el juicio de amparo, cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, y la persona que suscribe el ocurso respectivo, tiene reconocida su personalidad ante el tribunal de amparo como apoderado de la referida parte procesal.

## IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que en el presente asunto sí se satisfacen los presupuestos de procedencia del recurso de revisión, y por tanto, amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:

17. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que el re-



curso de revisión en amparo directo es procedente 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 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.

18. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite decidir sobre tales cuestiones planteadas.

b) Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

19. Al respecto, habiéndose surtido el requisito de constitucionalidad, se debe actualizar el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

20. Los anteriores son los supuestos en que por regla general procede el recurso de revisión en amparo directo. Sin embargo, en forma excepcional, este Alto Tribunal ha admitido su procedencia en diversas hipótesis, entre ellas, la que aquí se presenta.



21. Desde la resolución del recurso de reclamación **130/2011**,<sup>1</sup> emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de enero de dos mil doce, se reconoció la posibilidad de que **en los recursos previstos en el juicio de amparo**, tanto directo como indirecto, alguna de las partes en el juicio constitucional, en forma excepcional, pudiera impugnar la inconstitucionalidad de preceptos de la **Ley de Amparo**, que hubieren sido aplicados por los órganos de amparo *en los actos del procedimiento o en la sentencia de amparo*, **siempre y cuando** se cumplan las siguientes condiciones:

A) La emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conozcan del juicio de amparo;

B) La impugnación de normas de la Ley de Amparo cuya aplicación en dichos actos o resoluciones efectivamente se actualice y dicha aplicación haya trascendido al sentido de la decisión adoptada;

C) La existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de esas normas tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse válidamente tanto la regularidad constitucional de las normas como la legalidad de su acto de aplicación.

22. En dicha resolución del Pleno de esta Suprema Corte, se señaló que cuando un Juez o tribunal de amparo actualiza algún supuesto normativo de la Ley de Amparo en algún acto procesal o en su sentencia, ello da la pauta para que se pueda analizar la constitucionalidad del precepto en el recurso correspondiente, con la condición de que tal cuestión haya trascendido al sentido de la decisión cuestionada y se planteen agravios en el recurso correspondiente, pues en estos casos, la pretensión directa e inmediata del interesado no es la de obtener una declaración de inconstitucionalidad del fundamento del acto reclamado emitido por la responsable, sino la de evitar que el Juez o tribunal de amparo apoye algún acto del proceso o su sentencia, en un precepto de la Ley de Amparo que el afectado considere inconstitucional, lo cual lo legitima para

<sup>1</sup> Resuelto en sesión de veintiséis de enero de dos mil doce, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente en funciones Ortiz Mayoitia.



impugnar la norma de la Ley de Amparo, dentro de los recursos que la propia legislación de la materia prevé, es decir, la impugnación de las disposiciones que regulan la actuación de los órganos de amparo, tendrán como propósito examinar la regularidad constitucional de las disposiciones que norman el trámite y resolución del juicio de amparo, aplicadas por el Juez o tribunal de amparo, en su caso, *para que se dejen de aplicar en el propio juicio*, pero no se prejuzga sobre la constitucionalidad de los actos reclamados.

23. Así, para asegurar que las partes en el juicio de amparo tengan a su alcance la posibilidad legal de impedir que en el juicio se les apliquen disposiciones de la Ley de Amparo que pudieran ser contrarias a la Constitución Federal, resulta posible que, a instancia de los justiciables, proceda el análisis de los agravios respectivos en los recursos en materia de amparo, pues la Ley de Amparo, como cualquier otra norma de carácter general, no puede escapar al control constitucional, y el efecto de la posible declaración de inconstitucionalidad de alguna disposición de la Ley de Amparo, estará limitado a la inaplicación de la norma en el asunto concreto (juicio de amparo) en la medida en que el precepto examinado no fue un acto reclamado en la demanda del juicio, por ende, no podría dejar de aplicarse en casos futuros al propio quejoso.

24. Aunado al cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados, en la resolución del recurso de reclamación **130/2011**, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2016 (10a.),<sup>2</sup> emitida por esta Primera Sala, se ha establecido que en el caso del **recurso de revisión en amparo directo**, para que éste sea procedente es necesario que se formulen argumentos en los que se pretenda demostrar la transgresión de algún precepto de la Ley de Amparo a la Constitución, por lo que si se trata de argumentos en los que se hacen valer condiciones de aplicación o interpretación del precepto, no puede considerarse actualizada la procedencia excepcional del referido recurso de revisión; salvo que dicha interpretación incida o influya de manera directa en un tema de constitucionalidad.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Décima Época; registro digital: 2012601; Primera Sala; jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I; materia común; tesis: 1a./J. 44/2016 (10a.); página 296.

<sup>3</sup> "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR



25. Conforme a lo expuesto se analiza el cumplimiento de los requisitos para la procedencia excepcional del examen de constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Amparo.

26. En relación con el requisito de procedencia contenido en el **inciso a)**, en el presente asunto **sí** se cumple, ya que la sentencia recurrida de veintiuno de enero de dos mil veintidós, *es una sentencia emitida por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo*.

27. En relación con los requisitos contenidos en el **inciso b)**, también se satisfacen, por lo siguiente:

i) Como se ha precisado en el apartado de antecedentes, en el recurso de revisión los recurrentes hacen valer la inconstitucionalidad de los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo, a partir de la interpretación que estiman hizo de ellos el Tribunal Colegiado, al apegarse a su literalidad, la cual los vuelve violatorios de los artículos 1o., 14 y 17 constitucionales. Tales preceptos legales *efectivamente fueron aplicados en perjuicio de los recurrentes en la sentencia*

---

ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, es necesario que exista una cuestión propiamente constitucional para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo. Así, de manera excepcional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las partes están legitimadas para plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la actuación de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de garantías, para lo cual deben cumplirse tres requisitos: i) la emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conozcan del juicio de amparo; ii) la impugnación de normas de la Ley de Amparo cuya aplicación se actualice efectivamente dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo, y que trasciendan al sentido de la decisión adoptada; y iii) la existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de las normas de la Ley de Amparo tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse tanto la legalidad de su acto de aplicación, como la regularidad constitucional de esas normas, en su caso. Aunado al cumplimiento de estos requisitos, para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo, es necesario que se formulen argumentos en los que se pretenda demostrar la transgresión de algún precepto de la Ley de Amparo a la Constitución, por lo que si se trata de argumentos en los que se hacen valer condiciones de aplicación o interpretación del precepto, no puede considerarse actualizada la procedencia excepcional del referido recurso de revisión; salvo que dicha interpretación incida o influya de manera directa en el tema de constitucionalidad.". Décima Época; registro digital: 2012601; Primera Sala; jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Tomo I, septiembre de 2016; materia común; tesis: 1a./J. 44/2016 (10a.); página: 296.



*de amparo recurrida*, en la que el tribunal analizó de oficio y decretó la actualización de la causal de improcedencia del juicio de amparo, por consentimiento tácito, establecida en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, considerando que la demanda se presentó de manera extemporánea, sin dar una vista previa con dicha causal a la parte quejosa para que expusiera lo que a sus intereses conviniera.

ii) Ahora bien, en cuanto a si la interpretación y aplicación de los preceptos legales impugnados trascendió al sentido del fallo, los recurrentes señalaron en el referido recurso de revisión lo siguiente:

Con relación al artículo 21 de la Ley de Amparo:

"Aplicación que trascendió al sentido de la decisión adoptada por aquel tribunal, pues al considerar que la oficialía había laborado las 24 horas y que la demanda de amparo sólo podía presentarse hasta el día en que concluía el plazo legal de 15 días, tal y como lo dispone el artículo 21, concluyó incorrectamente que la demanda de amparo había sido promovida extemporáneamente y consecuentemente, decidió que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, sobreseyendo en el juicio de amparo **262/2021**."

Con relación a los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo:

"La aplicación de tales disposiciones normativas trascendió al sentido de la sentencia, pues con base en ellas, el tribunal analizó de oficio la supuesta causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 62 de la Ley de Amparo, sin antes haber valorado los argumentos que los quejosos pudieron haber expresado al respecto, en virtud de la vista que el numeral 64 prevé."

"Lo cual tuvo como consecuencia que la Autoridad de Amparo sobreseyera en el juicio de amparo **262/2021**, sin respetar la garantía de audiencia de los quejosos."

Por tanto, el requisito aludido sí se cumple, ya que *la aplicación de los preceptos legales cuya inconstitucionalidad se impugna en el presente recurso,*





*si trascendió al resultado del fallo*, teniendo como consecuencia que en la sentencia recurrida se decretara el sobreseimiento por la actualización de la causal de improcedencia.

28. En relación con el requisito de procedencia contenido en el **inciso c)**, en el presente asunto **también** se cumple, ya que la Ley de Amparo prevé la existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de esas normas tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse válidamente la regularidad constitucional de las normas con efectos, en su caso, respecto del acto de aplicación, como es el presente medio de impugnación.

29. Así, toda vez que los agravios que hacen valer los recurrentes pretenden cuestionar la regularidad constitucional de los artículos 21, 62 y 64 de la Ley de Amparo a partir de la interpretación que consideran hizo de ellos el Tribunal Colegiado derivada de su aplicación literal, y exponen una causa de pedir suficiente para abordar su estudio, esta Primera Sala determina que sí subsiste una genuina cuestión de constitucionalidad para efectos de la procedencia del presente recurso de revisión.

30. Ahora bien, el diverso requisito de interés excepcional también se satisface.

31. En relación con la cuestión de constitucionalidad relativa al examen de la regularidad constitucional de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo, se actualiza el interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, pues esta Sala podrá establecer si la interpretación implícita de esas normas que se evidencia de la sentencia de amparo recurrida es o no correcta, y si implica el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con dicha cuestión constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio.

32. En relación con la segunda cuestión de constitucionalidad consistente en el estudio de la regularidad constitucional propuesta respecto del artículo 21 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala también determina que se actualiza el interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, pues se podrá establecer si la interpretación implícita de ese precepto legal que se evidencia de la sentencia de amparo recurrida es o no correcta, y si implica el



desconocimiento de algún criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con dicha cuestión constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio.

33. Bajo estas consideraciones, a continuación, se estudian las cuestiones de constitucionalidad que se hicieron valer por los recurrentes.

## V. ESTUDIO DE FONDO

### V.1. Primer problema jurídico: Interpretación de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo.

34. Por cuestión de orden, al tratarse de un aspecto procesal del juicio de amparo directo, es pertinente despejar en primer término la siguiente interrogante: **¿La interpretación implícita de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo, que se advierte realizada por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida para proceder a su aplicación, es violatoria del derecho fundamental de audiencia, tutelado por el artículo 14 constitucional?**

35. La respuesta es afirmativa.

36. En el segundo agravio que hicieron valer los recurrentes, medularmente señalaron que en la sentencia recurrida se vulneró su derecho de audiencia, toda vez que el Tribunal Colegiado aplicó *una interpretación literal* del artículo 62 al pronunciarse oficiosamente sobre una causa de improcedencia, sin armonizarlo con el artículo 64, ambos de la Ley de Amparo, lo cual tuvo como consecuencia que en la sentencia recurrida se decretara la causal de improcedencia prevista por la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, sin que antes se le diera la vista ordenada en el referido numeral 64 y, por ende, sin que tuviera la oportunidad de desahogarla y manifestarse al respecto, pues fue en la misma sentencia en que se decretó la improcedencia y el consecuente sobreseimiento, donde se ordenó dar cumplimiento al referido numeral.

37. En lo que interesa, consideran que dichos artículos, y particularmente el 64, al no prever expresamente que la vista a que se refiere se debe otorgar antes de la emisión de la sentencia, *genera incertidumbre jurídica*, pues ocasionó que el Tribunal Colegiado lo aplicara en la propia sentencia en que estimó actualizada la improcedencia, y no en forma previa para que pudieran desahogar



la vista; de modo que las normas en su literalidad propician una interpretación que resulta inconstitucional.

38. En atención a lo anterior es que la **cuestión constitucional** que debe resolver esta Primera Sala consiste en determinar si la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo en la sentencia recurrida, es inconstitucional por transgredir en perjuicio de los recurrentes los artículos 1o., 14 y 17 constitucionales, en relación con el derecho fundamental de audiencia.

39. Estos preceptos legales cuya interpretación se señala como inconstitucional en la resolución recurrida, establecen lo siguiente:

**"Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

**"Artículo 64.** Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

40. Esta Primera Sala advierte que en relación con el tema de constitucionalidad que los recurrentes hicieron valer en el presente agravio, existían criterios obligatorios emitidos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Tribunal Colegiado debió de observar en el presente asunto, por lo que la interpretación implícita que necesariamente realizó de los artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo como sistema, en la sentencia recurrida, es contraria al artículo 14 constitucional.

41. El **derecho fundamental de audiencia**, es el derecho a ser oído y tener la oportunidad de ejercer una defensa previamente al acto privativo (entendidos como *aquellos que producen la disminución, menoscabo o supresión definitiva*



de un derecho del gobernado),<sup>4</sup> siendo la finalidad de este derecho, que el gobernado no quede en estado de indefensión, por lo que previo a que dichos actos se ordenen y ejecuten por la autoridad jurisdiccional, se deben cumplir una serie de requisitos mínimos, mismos que darán al gobernado la máxima oportunidad para defender sus derechos, estos requisitos mínimos son las formalidades esenciales del procedimiento.<sup>5</sup> Tal derecho se encuentra tutelado por el artículo 14 constitucional, mismo que se transcribe a continuación:

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

42. En la tesis de jurisprudencia **P./J. 51/2014 (10a.)**,<sup>6</sup> el Pleno de este Alto Tribunal estableció que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta de

<sup>4</sup> "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.". Novena Época, registro digital: 200080, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, materia común, tesis: P./J. 40/96, página 5.

<sup>5</sup> "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", "..., sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional y común, de la Novena Época, página 133, registro digital: 200234.

<sup>6</sup> "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON



oficio una causal de improcedencia (en los términos que le autoriza el artículo 62 de la Ley de Amparo), debe dar vista al quejoso para que en el plazo de tres días manifieste a lo que su derecho convenga, conforme lo ordena el artículo 64 de la misma ley, **lo cual tiene el propósito o la finalidad de dar oportunidad a la parte quejosa de expresar argumentos tendientes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia.**

43. Asimismo, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 325/2014,<sup>7</sup> de la cual derivó la jurisprudencia **P./J. 5/2015 (10a.)**,<sup>8</sup> emitida por el Pleno de este Alto

LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO. De la interpretación del citado precepto legal que indica: 'Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga', se concluye que la vista a la que se refiere debe darse, en principio, cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, la disposición respectiva también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, igualmente los referidos Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendientes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia.". Décima Época; registro digital: 2007920; Pleno; jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 12, Tomo I. noviembre de 2014; materia común; tesis: P./J. 51/2014 (10a.); página: 24.

<sup>7</sup> La contradicción de tesis 325/2014, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Tercero en Materia Civil del Primer Circuito, resuelta el veintidós de enero de dos mil quince y en sesión privada ordinaria celebrada el veintitrés de marzo de dos mil quince, se aprobó el texto del engrose relativo 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, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente.

<sup>8</sup> "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE



Tribunal, se estableció que si el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito al discutir el asunto en sesión, ya sea porque así se presentó o se propuso en ese momento por alguno de los Magistrados, aprecia la posible actualización de alguna causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, **debe dejar el asunto en lista y ordenar que se dé vista a la parte recurrente** con la decisión adoptada en dicha sesión en relación con la causal, para que, previa notificación por lista, la parte interesada manifieste lo que a su derecho convenga, **pues el objetivo de la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, es respetar su derecho de audiencia, al otorgarle la oportunidad de exponer argumentos en relación con esa causa de improcedencia, por lo que la obligación prevista en dicho precepto surge cuando en sesión el Pleno del órgano jurisdiccional comparte la posibilidad de que se actualice un motivo de improcedencia no alegado ni analizado con anterioridad.**

44. A continuación se transcriben las consideraciones del Pleno en la referida contradicción de tesis **325/2014**:

"...

"83. Para dar claridad al tratamiento del tema, conviene tener como aspecto inicial, que de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, en atención a la reforma constitu-

---

LO QUE A SU DERECHO CONVenga, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN. El párrafo citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por el órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. Ahora, en aras de respetar el derecho de audiencia y encontrar equilibrio entre justicia pronta y seguridad jurídica, si el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, al discutir el asunto en sesión, ya sea porque así se presentó o propuso en ese momento por alguno de los Magistrados, aprecia la posible actualización de alguna causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe dejarlo en lista y ordenar que se dé vista a la parte recurrente con la decisión adoptada para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga, pues el objetivo de la disposición contenida en aquel párrafo es respetar el derecho de audiencia, al otorgarle la oportunidad de exponer en relación con esa causa de improcedencia. En consecuencia, la obligación prevista en el precepto indicado surge cuando, en sesión, el Pleno del órgano jurisdiccional comparte la posibilidad de que se actualice un motivo de improcedencia no alegado ni analizado con anterioridad.". Décima Época; registro digital: 2008790; Pleno; jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 17, Tomo I; abril de 2015. materia común; tesis: P./J. 5/2015 (10a.); página: 8.



cional de dos mil once, en materia de derechos humanos, resultaba necesario reformar estructuralmente la materia de amparo, transformando la forma en que tradicionalmente se concibe el juicio de garantías, para lograr así su adaptación a las necesidades de la actualidad.

"84. En términos de las reformas mencionadas, el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, dispone que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta una causal de improcedencia, deberá dar vista al quejoso para que manifieste lo que a su interés convenga; cuya vista será ordenada cuando el órgano jurisdiccional sesione, esto es, cuando el Tribunal Colegiado funcionando en Pleno y en sesión decida que es factible la actualización de alguna causa de improcedencia.

"85. Pretender establecer que la vista contenida en el numeral 64, párrafo segundo, sea ordenada en diverso momento que no sea la sesión, daría lugar a que si la mayoría del órgano jurisdiccional colegiado no compartiera esa postura, la referida vista provocará un retraso injustificado en la resolución del asunto; por ello, para encontrar el equilibrio entre los derechos a la justicia pronta y a la seguridad jurídica, se impone concluir que esa vista se otorgue una vez discutida en sesión la propuesta y aprobada su posible actualización, cuando menos por la mayoría de los Magistrados.

"86. Ante esta situación, lo conveniente es que el expediente se deje en lista para otorgar la vista a que alude el artículo en cuestión, cuyo objetivo de la condición contenida en su párrafo segundo, es que se respete el derecho de audiencia de la parte recurrente, al otorgarle la oportunidad de manifestarse en relación de esa causal de improcedencia mostrada oficiosamente.

"87. Lo anterior es así, en virtud de que la vista señalada en el artículo 64 de la Ley de Amparo, opera cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del respectivo medio de defensa advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por las parte ni analizada por el Juez de Distrito del conocimiento, en virtud de que al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto emite el órgano jurisdiccional que conoce en un primer momento de la demanda de amparo indirecto correspondiente.



"88. En consecuencia, será en sesión del Tribunal Colegiado cuando se ordene dar vista a la parte inconforme con el nuevo motivo de improcedencia, dado que en ese momento el Pleno de ese órgano jurisdiccional, o en su caso, la mayoría de sus integrantes, discutirá tal aspecto ya sea porque así se presente el proyecto o que alguno de los Magistrados lo planté; pues sería hasta ese momento cuando la causal, en principio genere simpatía de la mayoría del órgano (votación a favor). ..."

45. Por otra parte, incluso en la tesis aislada **1a. CCV/2018 (10a.)**,<sup>9</sup> emitida por esta Primera Sala se señaló que si bien es cierto que el mencionado artículo 64 de dicho ordenamiento, no establece expresamente la posibilidad de ofrecer medios de prueba en el desahogo de la vista para que se aporten elementos tendientes a desacreditar la actualización de la causal de improcedencia, mediante una interpretación de dicho precepto legal acorde con el derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva consagrado en el artículo 17 de la Constitución, **se determinó que se debe brindar la oportunidad más amplia a las partes para que al momento que se les da la vista, no sólo puedan argumentar sino también probar, lo cual incidirá en la determinación que el órgano jurisdiccional tome respecto de la actualización o no de la causal**, como se desprende del criterio en mención:

"JUICIO DE AMPARO. OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. Ahora, si bien es cierto que el precepto mencionado no establece explícitamente que se podrán ofrecer medios de prueba que demuestren la no actualización de esa causa de improcedencia, es evidente que se debe brindar la oportunidad amplia a las partes para que al momento que se les da la vista, no sólo puedan argumentar

<sup>9</sup> Décima Época; Registro digital: 2018702; Primera Sala; tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 61, Tomo I. diciembre de 2018; materia común; tesis: 1a. CCV/2018 (10a.); página: 339.





sino también probar. Esta interpretación es acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que toda persona tiene derecho a, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el propósito de que mediante un proceso, en el que se respeten las formalidades esenciales, se decida sobre la pretensión o la defensa; siendo una de esas formalidades, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas para demostrar su pretensión."

46. Con lo anterior, queda claro que la finalidad de la vista a que hace referencia el artículo 64 de la Ley de Amparo, fue la de salvaguardar el derecho de audiencia de la parte quejosa, y con ello, darle la oportunidad de hacer valer argumentos e incluso ofrecer elementos de prueba tendientes a desacreditar la actualización de una causal de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, a efecto de que, de asistirle razón, no se sobresea en el juicio de amparo.

47. Por tanto, lógicamente el momento procesal en que se debe ordenar la vista de dicha causal, será en la sesión del Pleno del órgano jurisdiccional, una vez que se haya consensuado y alcanzado una posición por lo menos mayoritaria de sus integrantes sobre su actualización; y ello implicara evidentemente que el asunto no podrá resolverse en dicha sesión, sino que deberá dejarse en lista, hasta que se otorgue la vista a la parte quejosa y transcurra el plazo que se otorgue a ésta para ejercitar su derecho de audiencia, en su caso, deberán de tomarse en cuenta por el órgano de amparo los argumentos expuestos e incluso las pruebas que se hubieran ofrecido por el quejoso en el desahogo respectivo, por lo que el nuevo proyecto que se elabore y discuta una vez analizadas tales cuestiones, habrá de contener una respuesta, en los términos pertinentes a las cuestiones argumentadas por el quejoso sobre la procedencia, o bien, hacer constar que la vista se otorgó y que no hubo desahogo; y es tal proyecto el que deberá de someterse nuevamente a votación del Pleno del Tribunal Colegiado, en una nueva sesión.

48. En relación con la forma en que se deberá de notificar la vista ordenada en tenor del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, ésta deberá



de notificarse por medio de la lista a que se refiere la fracción III del artículo 26 de la Ley de Amparo y no así por notificación personal, toda vez que dicho supuesto no se encuentra contemplado dentro de los contenidos en la fracción I del artículo 26 de la misma ley, que establece los supuestos en que procede realizar la notificación de manera personal, y sin que sea necesario efectuar una notificación de esa índole; respecto de lo cual, la norma no vulnera el derecho de seguridad jurídica, ni incide con el derecho de audiencia, ya que una vez promovida la demanda de amparo la parte interesada, que en este caso es la parte quejosa, debe actuar de manera diligente y estar al pendiente de las publicaciones de los acuerdos en las listas de los estrados del órgano de amparo, a lo largo de la tramitación de todo el juicio de amparo, y en este sentido es que en la contradicción de tesis **325/2014**, fue resuelta dicha cuestión por el Pleno de este Alto Tribunal como a continuación se refiere:

"91. En ese sentido, si el quejoso puede dar seguimiento pleno al trámite del asunto de su interés, resulta innecesario que le sea notificado personalmente lo determinado en la sesión en la que el Tribunal Colegiado de Circuito, al discutir un asunto estime de oficio la posible actualización de alguna causa de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, siendo suficiente, en el marco del sistema proteccionista ampliado y a la luz del derecho de audiencia, llevar a cabo la referida notificación por lista en los estrados del órgano correspondiente, en cuya síntesis se precise la finalidad de dicha notificación.

"92. En abono a lo anterior, debe considerarse la importancia de que la vista a la que se refiere el artículo 64 de la Ley de Amparo no provoque una dilación injustificada en el dictado de la sentencia respectiva, lo que podría acontecer con la notificación personal de la determinación que se ordene. ..."

49. En el caso, el Tribunal Colegiado resolvió el juicio de amparo mediante una decisión de sobreseimiento, estimando actualizada una causa de improcedencia conforme a la facultad de estudio oficioso que le confiere el artículo 62 de la Ley de Amparo, y fue en la misma sentencia de amparo, en la que ordenó dar cumplimiento al artículo 64, conforme a la jurisprudencia **P/J. 51/2014 (10a.)** del Pleno de este Alto Tribunal, lo que evidencia que la interpretación implícita que realizó de dichas normas para proceder a su aplicación en la sentencia recurrida,



y en particular de la segunda de ellas, resulta inconstitucional por ser violatoria del derecho de audiencia, además, inobservó los criterios obligatorios del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte antes referidos, ya que como se precisó, la finalidad de la vista es la de dar oportunidad a la quejosa de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia, lo cual no se cumple si la misma se ordena en la propia sentencia que determina el sobreseimiento del juicio por actualizarse una causa de improcedencia.

50. En consecuencia, si bien los numerales impugnados (artículos 62 y 64 de la Ley de Amparo) no son inconstitucionales en sí mismos, sí lo es la interpretación y consecuente aplicación que hizo de ellos el tribunal de amparo, al haber ordenado la vista con la causa de improcedencia en la misma sentencia, lo cual, sin lugar a duda vulneró el derecho fundamental de audiencia de los quejosos, al no haber tenido la oportunidad de ser oídos y de ofrecer pruebas en el desahogo de la vista, previo al dictado de la sentencia.

## **V.2. Segundo problema jurídico: Interpretación del artículo 21 de la Ley de Amparo.**

51. No obstante la conclusión alcanzada sobre el primer tema de constitucionalidad, que de suyo conduciría a reponer el procedimiento en el juicio de amparo directo a efecto de que el Tribunal Colegiado interpretara y aplicara correctamente el artículo 64 de la Ley de Amparo; sin embargo, en aras de privilegiar el principio de justicia pronta, esta Sala estima procedente atender a los argumentos de la parte recurrente en relación con la regularidad constitucional del artículo 21 de la Ley de Amparo, que inciden en el examen de la causa de improcedencia que se tuvo por actualizada. Esto, bajo la siguiente interrogante: ¿La interpretación literal del artículo 21 de la Ley de Amparo realizada por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, es violatoria del derecho fundamental de acceso a la justicia, tutelado por el artículo 17 constitucional?

52. La respuesta también es afirmativa.

53. En el primer agravio que hacen valer los recurrentes, señalaron que el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida violó los derechos fundamentales



de tutela judicial efectiva, de acceso a la impartición de justicia, así como el derecho a recibir del Estado la protección más amplia, *por haber interpretado de manera literal el artículo 21 de la Ley de Amparo* y asumir que el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, fecha en que fenecía el plazo de quince días para presentar la demanda de amparo directo, la Oficialía de Partes Común ubicada en el edificio Prisma del Poder Judicial de la Federación había laborado hasta las 24 horas como lo refiere expresamente el artículo 21 del mencionado ordenamiento, soslayando que dicho horario se restringió en atención a lo establecido por el Acuerdo General **21/2020** y el Acuerdo General **9/2021**, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que se dejó de tomar en cuenta que, en atención a dicha restricción del horario, la demanda de amparo fue presentada hasta la primera hora del día siguiente del vencimiento del término.

54. Y a consideración de los recurrentes, la actuación del Tribunal Colegiado entraña una interpretación literal de la norma referida de la Ley de Amparo, que la torna inconstitucional, porque la vuelve contraria al derecho de acceso a la justicia, en tanto se prescinde de tomar en cuenta que ese precepto debe adecuarse cuando se presenten causas no imputables al justiciable y sí atribuibles al Poder Judicial de la Federación, que imposibiliten cumplir con el plazo indicado, como sucede cuando administrativamente se restringe el horario de la oficialía de partes respectiva para la recepción de los escritos a que hace referencia el propio artículo 21 de la Ley de Amparo, en el caso, debido a la restricción del horario establecida en los acuerdos generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en respuesta al fenómeno virus SARS-CoV-2; por tanto, dicen, en la interpretación del mencionado artículo 21, debe tomarse en cuenta el criterio jurisprudencial **2a./J. 108/2009**, emitido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se faculta a presentar la demanda dentro de la primera hora del día siguiente del vencimiento del plazo.

55. Por ende, sostienen que el Tribunal Colegiado hizo una interpretación literal de dicho artículo 21, que lo torna inconstitucional porque vulnera los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva, de acceso a la impartición de justicia, así como el derecho a recibir del Estado la protección más amplia, ya que esa interpretación tuvo como consecuencia que la presentación de la demanda se considerara extemporánea y se tuviera por actualizada la causal de improcedencia prevista por la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo,



consistente en el consentimiento tácito por no haber presentado la demanda de amparo dentro del plazo de quince días que establece la mencionada ley y por ende, que se sobreseyera el juicio.

56. Así pues, atendiendo a dicha causa de pedir, la cuestión constitucional a resolver, se reitera, consiste en determinar si la interpretación del artículo 21 de la Ley de Amparo que realizó el Tribunal Colegiado en la resolución recurrida es inconstitucional por transgredir los artículos 1o. y 17 constitucionales.

57. Dicho precepto legal establece lo siguiente:

**"Artículo 21.** La presentación de las demandas o promociones de término en forma impresa podrá hacerse el día en que éste concluya, fuera del horario de labores de los tribunales ante la oficialía de partes correspondiente que habrá de funcionar hasta las veinticuatro horas del día de su vencimiento.

"La presentación de las demandas o las promociones de término en forma electrónica a través de la Firma Electrónica, podrán enviarse hasta las veinticuatro horas del día de su vencimiento.

"Con independencia de lo anterior, los órganos jurisdiccionales de amparo podrán habilitar días y horas cuando lo estimen pertinente para el adecuado despacho de los asuntos."

58. Del numeral en cita se aprecia que las demandas o promociones en forma impresa pueden presentarse el día en que venza el término, aún fuera del horario de labores de los tribunales, ante la oficialía de partes correspondiente que debe funcionar *hasta las veinticuatro horas del día*.

59. Ahora bien, ante el brote de la epidemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General **21/2020**, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado de los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus causante de la enfermedad COVID-19, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio de dos mil veinte. En dicho acuerdo se establecieron una serie de medidas tendientes a evitar la concentración de personas y la propagación



del virus, y en el artículo 10, fracción III, inciso a), se estableció el funcionamiento de oficinas de correspondencia común, para la presentación física de los escritos iniciales mediante su depósito en los buzones judiciales, los cuales se habilitaron para la recepción de asuntos urgentes y no urgentes, como se transcribe a continuación:

"..."

"Artículo 10. Oficinas de Correspondencia Común (en adelante 'OCC'). El trabajo y las labores de las OCC se regirán por las siguientes reglas:

"I. La recepción de todos los escritos iniciales que se presenten físicamente se hará mediante su depósito en los buzones judiciales colocados en todas las OCC del país, tanto en casos urgentes como no urgentes, salvo las precisiones del siguiente párrafo y la fracción III de este precepto.

"Los buzones judiciales estarán habilitados de las 8:30 a las 20:00 horas para recibir asuntos no urgentes. Los urgentes se podrán depositar en el buzón judicial de lunes a jueves hasta las 14:30, ya que a partir de las 14:31 y los viernes y fines de semana, deberán presentarse directamente al órgano de guardia.

"II. El personal adscrito a las OCC realizará labores presenciales y remotas, conforme al esquema descrito a continuación:

"a) Se implementará un turno matutino de 8:30 a 14:30 horas, y uno vespertino de 14:31 a 20:00 horas. En los casos en que no haya personal suficiente, por encontrarse algunas y algunos trabajadores en condición de vulnerabilidad frente al Covid-19 y, por ello, impedidos de trabajar presencialmente, se habilitará únicamente el turno matutino. La cantidad de servidoras y servidores públicos, y su distribución por turnos se determinarán por la Dirección General de Gestión Judicial."

60. Dicho Acuerdo General **21/2020**, fue reformado por el Acuerdo General **1/2021**, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ampliando su vigencia del tres de agosto de dos mil veinte al treinta de junio de dos mil veintiuno, quedando intocado el artículo 10 en relación con el funcionamiento de oficinas de correspondencia común y buzones judiciales.



61. Ahora bien, los recurrentes refieren que acudieron a la Oficialía de Partes Común del edificio Prisma del Poder Judicial de la Federación, el día veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, a presentar el escrito de demanda de amparo aproximadamente a las veintidós horas, sin embargo, no lo pudieron ingresar toda vez que dicha oficialía se encontraba cerrada y en ese momento les informaron que por virtud del Acuerdo General **21/2020**, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la oficialía se encontraba abierta hasta las diecinueve horas, razón por la cual acudieron hasta el día siguiente y a primera hora presentaron el escrito de demanda.

62. En efecto, como se desprende del sello de presentación de la demanda de amparo, consta que los recurrentes presentaron su demanda el día veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, "a primera hora" según se desprende de manera textual de dicho ocuroso.

63. Con lo anteriormente referido, se verifica que por la ampliación de la vigencia del Acuerdo General **21/2020**, reformado por el diverso Acuerdo General **1/2021**, ambos emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en lo relativo al horario de funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común (OCC) para la presentación o recepción física de escritos iniciales, concretamente en el período correspondiente del tres de agosto de dos mil veinte al treinta de junio de dos mil veintiuno, las oficinas de correspondencia común en todo el país se encontraron operando en un horario vespertino hasta las 20:00 horas, y que, el funcionamiento de los buzones judiciales **para la recepción de asuntos no urgentes, también se extendía hasta las 20:00 horas**, por lo que tal y como lo sostienen los recurrentes, el día veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, ni en la oficialía ni en el buzón judicial pudo ser factible entregar la demanda de amparo, dados los horarios referidos.

64. En razón de lo expuesto, es que la cuestión constitucional bajo examen implica una determinación del contenido y alcance del **derecho fundamental a la tutela judicial efectiva**<sup>10</sup> y en específico el **derecho de acceso a la justicia**, previsto por el artículo 17 constitucional, precepto que establece lo siguiente:

<sup>10</sup> "El derecho de acceso efectivo a la justicia o tutela judicial efectiva, comprende tres etapas, a las que a su vez corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho



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

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

En el mismo sentido los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, establecen lo siguiente:

**"Artículo 8:**

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el

---

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. Estos derechos 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 'DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.'." Décima Época, registro digital: 2015591, Primera Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, materia constitucional, tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), página 151.





proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"..."

**"Artículo 25:**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. ..."

65. Como ya se ha referido por esta Primera Sala, la garantía de tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para que dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, acceda de manera expedita a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa, y se ejecute la decisión.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES." (Jurisprudencia, 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXV, abril 2007, página 124)



66. Asimismo, se ha dicho que el mandamiento establecido en el mencionado artículo 17 en relación a que los tribunales estén **expeditos**, se refiere a que los mismos se encuentren libres de estorbo o embarazo para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, lo cual implica que el poder público en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, no supedite a condición alguna, el acceso a los tribunales, de manera que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores al 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 que todos los requisitos puedan considerarse inconstitucionales, pues se salvaguardan aquellos que están encaminados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos.<sup>12</sup>

67. Como se señaló en el amparo directo en revisión **2488/2015**,<sup>13</sup> el acceso a la justicia debe entenderse como un instrumento que permite hacer justiciables el resto de los derechos y por ende, se consolida, fundamentalmente, como el derecho humano a contar con los medios judiciales necesarios, adecuados y efectivos que aseguren el goce y ejercicio de todos los derechos reconocidos en el orden jurídico nacional e internacional, naturalmente, la protección judicial de los derechos humanos.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Vid. "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.". Décima Época, registro digital: 2005917, Primera Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materias: constitucional y común, tesis: 1a./J. 22/2014 (10a.), página 325.

<sup>13</sup> Amparo directo en revisión **2488/2015**, resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de febrero de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra y los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, se reservaron su derecho a formular voto concurrente.

<sup>14</sup> En este sentido se puede consultar el amparo directo en revisión **2562/2015**, resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticinco de noviembre de dos mil quince, página 23. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



68. En el asunto anteriormente citado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>15</sup> estableció que el derecho de acceso a la justicia, cuenta con dos componentes principales: **i)** el derecho de todas las personas a que instancias judiciales competentes determinen sus derechos y obligaciones, en procedimientos de cualquier naturaleza, con pleno respeto a las garantías que le dan contenido al debido proceso; y **ii)** el derecho de todas las personas a la protección judicial de los derechos fundamentales, esto es, al derecho a contar con un recurso judicial efectivo ante autoridad judicial competente, que les ampare contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

69. Respecto del segundo componente, es decir, el **derecho de acceso a la justicia para la protección judicial de los derechos fundamentales**, se determinó que su alcance se concreta en la posibilidad real de acceder a un mecanismo judicial que pueda ser efectivo para que la autoridad competente emita una decisión vinculante que determine si ha habido o no una violación a algún derecho humano y que, en caso de ser encontrada una violación, el mecanismo judicial sirva para restituir a la persona quejosa en el goce de su derecho y para reparar integralmente las violaciones.

70. En ese sentido, se distinguió entre el **derecho de acceso a la justicia** en su *aspecto formal* y *material*, y se refirió que la obligación del Estado Mexicano de proporcionar un medio judicial de protección de los derechos fundamentales, no se agota con la mera existencia de tribunales y procedimientos formales, ni con la posibilidad de acudir ante éstos, y que la autoridad de respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a la solicitud de un particular, sino que además se debe garantizar que los medios para la protección judicial de los derechos fundamentales den resultados o respuestas efectivas frente a las violaciones a los derechos humanos, y que la autoridad judicial haga cumplir de manera efectiva esas resoluciones.

71. En consecuencia, dado que estos dos aspectos se complementan y atendiendo al principio constitucional de interdependencia de los derechos

---

<sup>15</sup> Amparo directo en revisión **2488/2015**, resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de febrero de dos mil dieciséis, página 57, párrafos 111 y 112.



humanos previsto en el artículo 1 constitucional,<sup>16</sup> **es claro que cualquier violación a la dimensión formal del derecho de acceso a la justicia puede impactar en la dimensión material de tal derecho.**

72. En tenor de lo anteriormente expuesto, en la especie se aprecia que los recurrentes aducen que se estimó extemporánea su demanda de amparo, pese a haberla presentado en la primera hora hábil del día siguiente al del vencimiento del plazo, aplicando una interpretación literal del artículo 21 de la Ley de Amparo, pero sin tomar en cuenta que, por la circunstancia ya referida del horario de cierre de la oficialía de partes común y del correspondiente buzón judicial conforme a un acuerdo administrativo, que no le es imputable, se les restringió el plazo que les confiere dicha norma, que abarca hasta las veinticuatro horas del último día hábil del término para la presentación de su demanda.

73. Al respecto, como lo afirman los recurrentes, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis **209/2009**,<sup>17</sup> emitió las tesis 2a./J. 108/2009; 2a./J. 106/2009 y 2a./J. 107/2009, de rubros y textos siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. ES OPORTUNA SU PRESENTACIÓN EN LA PRIMERA HORA HÁBIL DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO, CUANDO CON MOTIVO DE UN HORARIO DE LABORES FIJADO EN ACUERDOS ADMINISTRATIVOS O LEYES SECUNDARIAS SE RESTRINGIERON LAS VEINTICUATRO HORAS. El plazo para la presentación de una demanda de

<sup>16</sup> Artículo 1o. (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

<sup>17</sup> Acuerdo (sic) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del día primero de julio de dos mil nueve. Ministro ponente: Genaro David Góngora Pimentel.



amparo directo debe observarse estrictamente, ya que constituye un supuesto que delimita el tiempo en que la parte inconforme con la sentencia, laudo o resolución que ponga fin a un juicio puede válidamente ejercitar esa acción, sin embargo, ello también implica la obligación de la autoridad responsable de respetarlo y, no limitarlo o restringirlo, pues cualquier acción tendiente a hacerlo entraña una restricción ilegal al derecho fundamental de pedir justicia. En otras palabras, el ejercicio de la acción de amparo a través de la presentación del escrito respectivo no puede limitarse mediante la reducción del término, aunque sea de unas horas, agravando a la parte quejosa que sabe que dispone de un lapso determinado y que el último día de éste se cuenta como de veinticuatro horas. En esas condiciones, cuando con motivo de un horario de labores fijado en acuerdos administrativos o leyes secundarias, se restrinja la oportunidad para la presentación de la demanda de amparo directo, generándose la imposibilidad de hacerlo hasta las veinticuatro horas del día de vencimiento, lleva a concluir que es oportuna su presentación en la primera hora hábil del día siguiente, ya que por causas ajenas al quejoso se vio imposibilitado para hacerlo el último día del plazo."<sup>18</sup>

"DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. EL DÍA DE TÉRMINO PARA SU PRESENTACIÓN ANTE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES COMPRENDE LAS VEINTICUATRO HORAS NATURALES. Los artículos 21, 23 y 163 de la Ley de Amparo, así como el 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a aquélla, establecen que la presentación de la demanda de amparo directo ante las autoridades responsables podrá hacerse fuera del horario de labores el día de vencimiento, lo cual significa que podrá presentarse ante el secretario autorizado o en la Oficina de Correspondencia Común u Oficialía de Partes Común –según la denomine la ley respectiva– entre la hora de conclusión del horario de trabajo y las veinticuatro horas, lo que deberá tomarse en cuenta para realizar el cómputo del plazo legal. Ello es así, porque el día de término para la presentación de la demanda en el juicio de amparo directo se entiende de veinticuatro horas naturales, contadas de las cero a las veinticuatro. Así las

<sup>18</sup> Tesis 2a./J. 108/2009, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 154.



cosas, debe admitirse la demanda de garantías presentada antes de las doce de la noche del último día del plazo de quince días establecido por el referido artículo 21.<sup>19</sup>

"AMPARO DIRECTO. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA NO PUEDE RESTRINGIRSE POR EL HORARIO DE LABORES FIJADO POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN ACUERDOS ADMINISTRATIVOS O EN LEYES SECUNDARIAS. El día del vencimiento del plazo para presentar la demanda de amparo directo comprende las veinticuatro horas, como lo prevén los artículos 21, 23 y 163 de la Ley de Amparo, así como el 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria de aquélla, de ahí que no puede restringirse por el horario de labores fijado por las autoridades responsables, máxime que en la materia del juicio de amparo es indiscutible que rige la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; efectivamente, no puede aceptarse que la presentación de la demanda de amparo directo quede sometida a la ley de la que surge el acto reclamado o a los acuerdos administrativos de los tribunales responsables que fijan horarios de trabajo, pues con los mismos se limita a los gobernados el acceso a la impartición de la justicia constitucional, al impedirles ejercer sus derechos dentro del plazo establecido por el referido artículo 21.<sup>20</sup>

74. Esta Primera Sala comparte los criterios emitidos por la Segunda Sala en relación con que el término para la presentación de la demanda de amparo directo ante las autoridades responsables comprende las veinticuatro horas naturales, y dicha presentación resulta oportuna si se realiza en la primera hora hábil del día siguiente a aquel en que venció el plazo para tal efecto, **en los casos en que por motivo de un horario de labores fijado en acuerdos administrativos o leyes secundarias, se restrinja la oportunidad para la presentación de la demanda de amparo directo, generándose la imposibilidad de hacerlo**

<sup>19</sup> Tesis 2a./J. 106/2009, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 154.

<sup>20</sup> Tesis 2a./J. 107/2009, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 96.



**hasta las veinticuatro horas del día de vencimiento**, sin que resulte impedimento el hecho de que la contradicción de tesis en cita analizara el texto de la Ley de Amparo abrogada, pues de conformidad con el artículo sexto transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la vigente.<sup>21</sup>

75. Al respecto también cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de la extinta Tercera Sala de este Alto Tribunal, que se transcribe a continuación:

"AMPARO. TÉRMINO PARA PROMOVERLO. INCLUYE LAS VEINTICUATRO HORAS DEL ÚLTIMO DÍA HÁBIL. Debe admitirse la demanda de amparo cuando el escrito respectivo se presenta antes de las doce de la noche del último día hábil del término que la ley señala para interponerla, sin que la presentación de ese escrito pueda regirse por el artículo 281 del Código Federal de Procedimientos Civiles, porque, en primer lugar, la mera presentación, promoción o interposición del recurso en que se demanda el amparo no tiene el carácter de actuación judicial; en segundo, la simple constancia o razón de presentación de un escrito tampoco constituye propiamente una actuación judicial, sino una obligación del secretario, y no del juzgador y, en tercero, el término genérico para la interposición, promoción o presentación de la demanda de amparo está reglamentado en forma expresa y específica por los artículos 21 y 24 fracción II de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, de los que se desprende con toda claridad que los quince días naturales de que consta el mencionado término genérico se componen de veinticuatro horas. Por tanto, si por términos judiciales han de entenderse los días hábiles comprendiendo las veinticuatro horas de los mismos que medien de doce a doce de la noche como está ampliamente reconocido en nuestro derecho positivo, es admisible la demanda de amparo siempre que se presente antes de las doce de la noche del último día

<sup>21</sup> En similares términos se resolvió por esta Primera Sala el amparo directo en revisión **2488/2015**.



hábil del término de quince días hábiles naturales que la ley de la materia fija para interponerlo."<sup>22</sup>

76. En consecuencia, dado que los términos legales establecidos en el artículo 21 de la Ley de Amparo comprenden las veinticuatro horas del último día del término en que venza la presentación de la demanda y ante la imposibilidad de los recurrentes de presentarla en atención a un Acuerdo administrativo que estableció un horario diverso, esta Primera Sala considera que si bien la norma referida no es inconstitucional, sí lo es finalmente la interpretación que de ella efectuó el Tribunal Colegiado, quien si bien atendió a su literalidad, prescindió de examinar las circunstancias fácticas que rodearon la presentación, ya referidas, y con ello **impidió el ejercicio del derecho de acceso a la justicia**; interpretación que efectivamente incide de manera directa en el tema de constitucionalidad, toda vez que no es conforme con ese derecho tutelado por el artículo 17 constitucional, por lo que lo procedente es declarar **fundado** el agravio formulado por los recurrentes respecto de la segunda cuestión constitucional estudiada.

## VI. DECISIÓN

77. En conclusión, lo procedente en la especie es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento, a fin de que deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte otra en la que realice una interpretación del artículo 21 de la Ley de Amparo, que sea conforme con el derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 constitucional con base en lo expuesto en este fallo, por ende, considere que la presentación de la demanda de amparo resultó oportuna, y aborde de fondo el estudio de la litis constitucional.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

<sup>22</sup> Tesis de jurisprudencia, registro digital: 240315. Tercera Sala, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*. Volúmenes 181-186, Cuarta Parte, página 303.





PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

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

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 83/2015 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 890, con número de registro digital: 2009476.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), P./J. 51/2014 (10a.), P./J. 5/2015 (10a.), 1a./J. 44/2016 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.) y aislada 1a. CCV/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 325/2014 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 153, con número de registro digital: 26028.

Los Acuerdos Generales 1/2021, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 21/2020, relativo a la reanudación de plazos y al regre-



so escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19, con relación al periodo de vigencia y 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19 citados en esta sentencia, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 84, Tomo IV, marzo de 2021, página 3149 y 77, Tomo VII, agosto de 2020 página 6715, con números de registro digital: 5561 y 5481, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO IMPRESA. SI CON MOTIVO DEL HORARIO DE LABORES FIJADO EN EL ACUERDO GENERAL 1/2021 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EMITIDO EN RESPUESTA A LA PANDEMIA GENERADA POR EL VIRUS SARSCoV2, SE RESTRINGIÓ EL PLAZO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO IMPIDIÉNDOSE PRESENTARLA HASTA LAS VEINTICUATRO HORAS DEL DÍA DEL VENCIMIENTO, DEBE TENERSE POR OPORTUNA LA PROMOVIDA EN LA PRIMERA HORA DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE.**

Hechos: La parte quejosa intentó presentar su demanda de amparo directo ante la autoridad responsable, por conducto de la Oficialía de Partes Común a los Tribunales Unitarios en Materias Civil, Administrativa y Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, por la noche del último día del vencimiento del plazo de quince días que para ello prevé el artículo 17 de la Ley de Amparo; sin embargo, en acatamiento de lo dispuesto en el Acuerdo General 1/2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reforma el Similar 21/2020, Relativo a la Reanudación de Plazos y al Regreso Escalonado en los Órganos Jurisdiccionales ante la Contingencia por el virus Covid-19, con Relación al



Periodo de Vigencia, dicha Oficialía se encontraba cerrada. En esa circunstancia, la quejosa presentó su demanda de amparo directo a primera hora del día hábil siguiente. El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito al que por razón de turno correspondió conocer del amparo directo la admitió a trámite, pero agotado el proceso, el Pleno de dicho órgano colegiado sobreseyó en el juicio de amparo estimando actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a la extemporaneidad de la demanda; en contra de dicha determinación se interpuso recurso de revisión en amparo directo en el que se controvertió la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Amparo, a partir de la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de Circuito.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, si con motivo del horario de funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común fijado en el acuerdo general referido se restringió la oportunidad para la presentación de la demanda de amparo directo en forma impresa, generándose la imposibilidad material de hacerlo hasta las veinticuatro horas del día del vencimiento del plazo conforme lo establece el artículo 21 de la Ley de Amparo, dicho precepto no debe interpretarse y aplicarse en forma literal, sino que debe favorecerse el derecho de acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 de la Constitución General, y estimarse oportuna la presentación de la demanda si se realizó dentro de la primera hora del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo respectivo.

Justificación: El artículo 21 de la Ley de Amparo establece que la presentación de la demanda de amparo podrá hacerse hasta el día del vencimiento del término, incluso fuera del horario de labores de los tribunales, ante la Oficialía de Partes correspondiente, la cual habrá de funcionar hasta las veinticuatro horas. Ahora bien, si con motivo del cumplimiento al mencionado Acuerdo General 1/2021, se restringió el horario vespertino de las Oficinas de Correspondencia Común para la recepción física de escritos iniciales y/o estuvo limitado el funcionamiento de los buzones judiciales,



debe estimarse oportuna la presentación de la demanda dentro de la primera hora del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo. Ello, porque una interpretación literal del artículo 21 de la Ley de Amparo que no atienda a la referida circunstancia generada con la emisión de dicho acuerdo general, resultaría contraria al derecho de acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 constitucional, toda vez que las garantías del debido proceso y con ello el establecimiento de términos y plazos también obliga a la autoridad a respetarlos, por lo que ante la fijación de un horario de las oficialías de partes para la recepción de escritos, diverso al que establece el artículo 21 de la Ley de Amparo, que genere la imposibilidad material de presentar la demanda de amparo hasta la última hora, gozando de manera completa del plazo, no debe perjudicar al justiciable.

#### 1a./J. 154/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1141/2022. Higinio Peñaloza Cuenca y otros. 29 de junio de 2022. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretarías: Laura Patricia Román Silva y Edemna Daniela Osorio Pacheco.

Tesis de jurisprudencia 154/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

**Nota:** El Acuerdo General 1/2021, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 21/2020, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19, con relación al periodo de vigencia citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo IV, marzo de 2021, página 3149, con número de registro digital: 5561.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHO A LA IGUALDAD PROCESAL RECONOCIDO EN LA FRACCIÓN V DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO LO VULNERA.**

**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO LO VULNERA, SINO QUE LO GARANTIZA.**

**DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y 10 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO LO VULNERA.**

AMPARO EN REVISIÓN 592/2020. 19 DE ENERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, 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 JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del **diecinueve de enero de dos mil veintidós**.

**VISTOS**, para resolver los autos del amparo en revisión **592/2020**, interpuesto por **\*\*\*\*\***, contra la sentencia que dictó el Juez Decimosegundo de Distrito en el Estado de Guanajuato, el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, en el amparo indirecto **\*\*\*\*\***; y,

#### **RESULTANDO:**

##### **1. PRIMERO.—Antecedentes.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Información extraída del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes "SISE".



1). El diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, el Ministerio Público Investigador de la Unidad de Tramitación Común Número 06, en la Ciudad de León, Guanajuato, inició la carpeta de investigación \*\*\*\*\*, por el hecho con apariencia del delito de homicidio culposo, en agravio de \*\*\*\*\*.<sup>2</sup>

2). El treinta de noviembre siguiente, se determinó el no ejercicio de la acción penal y el archivo definitivo de la carpeta de investigación.

3). En contra de esa resolución, \*\*\*\*\*, en su carácter de ofendida –esposa del occiso–, el veintiuno de diciembre posterior, interpuso el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ante el Juez de Control del Juzgado Único de Oralidad Penal de la Cuarta Región en el Estado de Guanajuato, con sede en León, quien en auto de veinticuatro de diciembre posterior, señaló:

"... Por recibido el día veintiuno del presente mes y año, escrito signado por el recurrente \*\*\*\*\* dentro de la carpeta de investigación \*\*\*\*\*, relativo al cuadernillo electrónico número \*\*\*\*\*, mediante el cual interpone medio de impugnación en contra de la determinación de archivo emitida por el Ministerio Público, la cual le fue notificada el día 07 de diciembre de 2018, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se resuelve:

"Por lo que ocupa al pedimento, dese trámite al medio de impugnación interpuesto por \*\*\*\*\*, en contra de la determinación del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal, misma que aduce le fue notificada a la recurrente en fecha 07 de diciembre de 2018, al satisfacerse los requisitos legales y en consecuencia procede su sustanciación en audiencia pública.

"Es por ello, que se ordena citar a los interesados a la audiencia pública, la cual tendrá verificativo a las 09:15 horas del día 28 de diciembre de 2018, en la

<sup>2</sup> Hecho que aconteció en la carretera federal 2180, Querétaro-León, tramo Irapuato-León, kilómetro 166+800, a la altura de la comunidad los Jacales.



sala número 1, que corresponde a la base de San Francisco del Rincón, Guanajuato, ubicada en Calle Muñoz Ferro, Número 103 de la Colonia La Estación, con número telefónico \*\*\*\*\*.

Notifíquese personalmente a las partes . ..."

Notificación que se practicó en la misma fecha, a través del correo electrónico que para tales efectos señalaron la promovente y sus asesores jurídicos; ello, en los términos siguientes:

"Se notifica auto CP. \*\*\*\*\*"

"1 mensaje

"\*\*\*\*\*"

"Para: \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*"

"24 de diciembre de 2018, 14:59

"Buen día:

"Licenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , asesores jurídicos. C. \*\*\*\*\* , en su carácter de ofendida.

"Por este medio y con carácter de notificación le hago saber que, dentro del recurso \*\*\*\*\* que se sigue dentro de la carpeta de investigación \*\*\*\*\* donde interpusieron recurso de impugnación en contra de la determinación del Ministerio Público; auto de fecha 24 de diciembre del 2018, en donde cita a audiencia pública, adjuntando el mismo a la presente.

"En términos del artículo 82 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se imprimirá copia del envío del presente mensaje para ser agregado a la carpeta digital administrativa.

"FAVOR DE ACUSAR RECIBO AL PRESENTE



"Atentamente

"Licenciada \*\*\*\*\*. Auxiliar de causa en carácter de notificador del Juzgado de Oralidad Penal, Sede León."

En audiencia pública de veintiocho de diciembre subsecuente, el Juez de Control de la Ciudad de San Francisco del Rincón, Guanajuato, ante la inasistencia de la ofendida y sus asesores jurídicos, declaró sin materia el recurso innominado, en los términos siguientes:

"... 1. Ante la inasistencia de los asesores jurídicos licenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , y de la ofendida \*\*\*\*\* , quienes fueron debidamente notificados y citados de la celebración de la presente audiencia.

"2. Por lo anterior y toda vez que la impugnante y sus asesores jurídicos no justificaron su inasistencia a la celebración de la presente audiencia ya que fueron notificados mediante correo electrónico en fecha 24 de diciembre a las 14:59 horas, el Juez de Control declaró sin materia la impugnación interpuesta por \*\*\*\*\* , dentro de la causa \*\*\*\*\* , con fundamento en el artículo 258, párrafo primero, segunda parte, del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>3</sup>

"3. De conformidad con los artículos 63 y 82 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se tiene a todas las partes por notificadas ya que se les notificó a las partes ausentes y no fue su deseo acudir a la misma. ..."

<sup>3</sup> "Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. **En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.**

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."





**2. SEGUNDO.—Amparo indirecto.** En contra de esa resolución, la ofendida, en escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato, con sede en León, el veintiuno de enero de dos mil diecinueve, promovió amparo indirecto, en el que consideró como derechos fundamentales vulnerados en su perjuicio, los previstos en los artículos 1o., 14, 16, 17, 19 y 20 de la Constitución Federal.

**3.** Conoció del asunto, el Juzgado Decimosegundo de Distrito en el Estado de Guanajuato, con sede en León, cuya titular, en auto de veintitrés de enero siguiente, lo registró con el número \*\*\*\*\*; sin embargo, previo a su admisión, requirió a la promovente en dos ocasiones para que precisara, de manera respectiva, su nombre correcto y los actos concretos que reclamaba.

**4.** Esclarecido su nombre, la quejosa, en escrito que presentó ante el Juzgado de Distrito, el catorce de febrero posterior, precisó como acto reclamado, la omisión en que incurrió el Juez de Control, de pronunciarse sobre la petición que se le dirigió por escrito, en la que se solicitó que se otorgara un receso suficiente para que ella y sus asesores jurídicos tuvieran la oportunidad de trasladarse a San Francisco del Rincón, Guanajuato, a efecto de estar presentes en la audiencia de veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; y reclamó la inconstitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que también señaló como autoridades responsables:

- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de quien reclamó la discusión, aprobación y expedición del decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; en específico, su artículo 258.

- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de quien reclamó la discusión, aprobación y expedición del decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; en específico, su artículo 258.



- Al presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de quien reclamó la promulgación y orden de publicación del citado decreto.

- La Legislatura LXIV del Congreso del Estado de Guanajuato, de quien reclamó, la expedición de la declaratoria de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, de cinco de febrero de dos mil catorce.

- Del gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, de quien reclamó la promulgación y orden de publicación de la declaratoria de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales.

5. En auto de dieciocho de febrero subsecuente, se tuvo por desahogada la prevención, se admitió a trámite la demanda, se solicitaron los informes justificados a las autoridades responsables, se fijó fecha para la celebración de la audiencia constitucional, y se dio intervención al Ministerio Público de la Federación adscrito.

6. El veintitrés de abril posterior, se celebró la audiencia constitucional, en la que se dictó sentencia, que se engrosó el treinta y uno de mayo del mismo año, en la que por una parte se sobreseyó en el juicio, y por otra, se negó a la quejosa el amparo que solicitó.

7. Inconforme con esa resolución, la quejosa, en escrito que se presentó ante el Juzgado de Distrito el veinte de junio siguiente, interpuso recurso de revisión.

8. Conoció del asunto el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Decimosexto Circuito, cuyo presidente, en auto de quince de julio de dos mil diecinueve, lo registró con el número \*\*\*\*\*, y lo admitió a trámite. Y en sesión de veinticuatro de octubre posterior, por mayoría de votos, se revocó la sentencia recurrida y se ordenó reponer el procedimiento de amparo, para el efecto de que la Juez de Distrito le notificara a la tercera interesada \*\*\*\*\*, de los informes justificados que rindieron la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el gobernador Constitucional y el Congreso del Estado de Guanajuato. Luego, continuará con el procedimiento respectivo, y en su momento, emitiera la sentencia que en derecho procediera.



9. Cumplido lo anterior, el veintinueve de noviembre subsecuente, se celebró la audiencia constitucional, en la que se dictó sentencia que se engrosó el dieciséis de diciembre ulterior, en la que por una parte se sobreseyó en el juicio, y por otra, se negó a la quejosa el amparo que solicitó.

10. TERCERO.—**Recurso de revisión.** Inconforme con lo resuelto, la quejosa, en escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato, el ocho de enero de dos mil veinte, interpuso recurso de revisión.

11. Conoció del asunto el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Decimosexto Circuito, cuyo Presidente, en auto de cuatro de marzo siguiente, admitió a trámite el recurso y lo registró con el número \*\*\*\*\*<sup>4</sup>. Luego, en sesión virtual de primero de octubre posterior, por unanimidad de votos, se determinó, por una parte, sobreseer en el juicio,<sup>4</sup> y por otra, que se actualizaba la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer sobre la constitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; por tanto, se ordenó enviarle el recurso de revisión, que se recibió en el Alto Tribunal el nueve de diciembre subsecuente.

12. El presidente de la Suprema Corte, en auto de cuatro de enero de dos mil veintiuno, registró el recurso con el número **592/2020**, determinó asumir la competencia originaria para conocer del mismo, lo radicó en la Primera Sala, por tratarse de un asunto de su especialidad, y lo turnó para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

13. La presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte, en auto de veintiséis de marzo siguiente, ordenó avocarse al conocimiento del asunto y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

<sup>4</sup> Respecto del acto consistente en la omisión del Juez de Control del Juzgado Único de Oralidad Penal de la Cuarta Región en el Estado de Guanajuato, con residencia en León, de pronunciarse sobre la petición que se le dirigió por escrito donde se solicitó se diera un receso suficiente para que la quejosa y sus asesores jurídicos tuvieran la oportunidad de trasladarse a la ciudad de San Francisco del Rincón, Guanajuato, a fin de estar presentes en la audiencia.



## CONSIDERANDO:

**14. PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y, 21 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se interpuso en contra de una sentencia que se dictó en audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, por un Juez de Distrito, en el que se reclamó la constitucionalidad de una norma de carácter general del orden federal, como lo es el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; precepto del que además, no existe jurisprudencia. Sin que fuera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, porque la resolución del mismo no implica fijar un criterio de importancia para el orden jurídico nacional, ni reviste algún interés excepcional.

**15. SEGUNDO.—Oportunidad.** Es innecesario pronunciarse sobre la oportunidad con que se hizo valer el recurso de revisión, porque el Tribunal Colegiado verificó ese aspecto.

**16. TERCERO.—Legitimación.** \*\*\*\*\* , está legitimada para interponer el recurso de revisión, pues en el juicio de amparo indirecto, tuvo la calidad de quejosa, en términos de la fracción I del artículo 5o. de la Ley de Amparo.

**17. CUARTO.—Cuestiones necesarias para resolver el recurso.** Para tales efectos, es necesario tener presente los conceptos de violación, la sentencia recurrida y los agravios expresados en su contra; pero única y exclusivamente en lo que es la materia de constitucionalidad por la que este Alto Tribunal reasumió su competencia originaria.

**18. I). Conceptos de violación.** En la demanda de amparo, la quejosa, en síntesis, argumentó:

**Primero.** El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, era contrario al artículo 10 del mismo ordenamiento legal, así como al derecho fundamental de igualdad procesal, previsto en el artículo 20, apartado A, de la



Constitución Federal,<sup>5</sup> y a los principios generales del derecho de justicia, equidad e igualdad. Ello, porque consignaba una sanción para la víctima o sus representantes legales por no asistir a la audiencia respectiva, pues se declaraba sin materia el recurso innominado previsto en el mismo numeral.

En el caso, existió justificación para la inasistencia y se solicitó un receso para la audiencia; sin embargo, el Juez de Control declaró sin materia el medio de impugnación que se promovió. En cambio, si el Ministerio Público no hubiera asistido a la audiencia, únicamente se le impondría una multa, y la audiencia se reprogramaría.

En el Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentran casos en los que prevalecen los derechos de las víctimas e imputados, por encima de las reglas procesales; por ejemplo, cuando el Ministerio Público no formula acusación en el plazo de quince días, conforme a sus artículos 324 y 325, en lugar de decretarse sobreseimiento, el Juez de Control informa de esa circunstancia al superior jerárquico del omiso, para que en un plazo de otros quince días, se pronuncie al respecto.

**Segundo.** El artículo 258 impugnado, vulnera los derechos fundamentales de la quejosa, porque establece que no existe recurso en contra de la determinación que se emitiera al respecto.

Así, dicho numeral, en conjunto con la determinación del Juez de Control, vulnera los derechos fundamentales de la quejosa, al declarar sin materia el medio de impugnación que promovió, así como el derecho fundamental de acceso a la justicia; y en consecuencia, su derecho a que se esclarezcan los hechos, que se proteja al inocente y que se procure que el culpable no quede impune, y a que se le repare el daño.

<sup>5</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

"A. De los principios generales: ...

"V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; ..."



**19. II). Consideraciones de la resolución recurrida.** La Juez de Distrito le negó a la quejosa el amparo que solicitó, en términos siguientes:

a). Se calificó de infundado el planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>6</sup> porque el principio de igualdad previsto en el artículo 10 del mismo ordenamiento legal, implicaba básicamente que todas las personas que intervinieran en el procedimiento penal, recibieran el mismo trato y tuvieran las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa; lo que significaba que el juzgador de primer grado, estaba jurídicamente imposibilitado para asumir, *motu proprio*, la postura procesal de alguna de las partes, y emitir determinaciones que no correspondieran a lo pedido por los contendientes.

Así, existían diversas disposiciones que atendían al principio dispositivo que regían para procedimientos de corte oral, y que requerían, como condición *sine qua non*, la presencia de las partes para el desarrollo de las respectivas audiencias, pues sólo de esa manera podían materializarse los principios de inmediación, contradicción e igualdad, que regían al proceso penal acusatorio y oral, y que garantizaban el debido proceso.

A guisa de ejemplo, el último párrafo del artículo 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>7</sup> señalaba que las partes debían estar presentes en la audiencia inicial; circunstancia que también tenía lugar tratándose de la audiencia de formulación de la imputación, prevista en el artículo 309 de la misma codificación,<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Se precisó que la inconstitucionalidad de la norma reclamada se analizaría desde la perspectiva de la suplencia de la queja analizándose primeramente si la disposición reclamada se ajustaba al marco constitucional, y ulteriormente, se procedería a dar contestación a los planteamientos de la quejosa.

<sup>7</sup> "**Artículo 307.** Audiencia inicial ...

"A esta audiencia deberá concurrir el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima u ofendido o su asesor jurídico, podrán asistir si así lo desean, pero su presencia no será requisito de validez de la audiencia."

<sup>8</sup> "**Artículo 309.** Oportunidad para formular la imputación a personas detenidas

"La formulación de la imputación es la comunicación que el Ministerio Público efectúa al imputado, en presencia del Juez de Control, de que desarrolla una investigación en su contra respecto de uno o más hechos que la ley señala como delito."



que ordenaba la presencia necesaria de las partes, a fin de que pudiera tener verificativo la diligencia.

Lo mismo acontecía en las audiencias intermedia y de juicio oral, que en términos de los artículos 342, 344 y 349,<sup>9</sup> de dicha codificación adjetiva, demandaban la necesaria asistencia de las partes; pues sólo mediante la presencia de los interesados en las audiencias, era posible materializar los citados principios y dar sustento legal a las determinaciones que tuvieran verificativo y que pudieran afectar su situación jurídica.

En ese orden de ideas, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecía el derecho de la víctima u ofendido a impugnar, dentro del plazo de diez días, las determinaciones del Ministerio Público sobre el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal; y al respecto, el Juez de Control, a efecto de resolver lo conducente, debía convocar a una audiencia para decidir en definitiva, y para ello, citaba a la víctima u ofendido, al Ministerio Público, y en su caso, al imputado y a su defensor. Así, el legislador determinó que ante la falta de interés de la víctima, el ofendido o sus representantes legales, por no haber comparecido a la audiencia, a pesar de que fueron previamente citados, el juzgador debía declarar sin materia el medio de impugnación.

<sup>9</sup> **Artículo 342.** Inmediación en la audiencia intermedia

"La audiencia intermedia será conducida por el Juez de Control, quien la presidirá en su integridad y se desarrollará oralmente. Es indispensable la presencia permanente del Juez de Control, el Ministerio Público, y el defensor durante la audiencia.

"La víctima u ofendido o su asesor jurídico deberán concurrir, pero su inasistencia no suspende el acto, aunque si ésta fue injustificada, se tendrá por desistida su pretensión en el caso de que se hubiera constituido como coadyuvante del Ministerio Público."

**Artículo 344.** Desarrollo de la audiencia

"Al inicio de la audiencia el Ministerio Público realizará una exposición resumida de su acusación, seguida de las exposiciones de la víctima u ofendido y el acusado por sí o por conducto de su defensor; acto seguido las partes podrán deducir cualquier incidencia que consideren relevante presentar. Asimismo, la Defensa promoverá las excepciones que procedan conforme a lo que se establece en este código."

**Artículo 349.** Fecha, lugar, integración y citaciones

"El Tribunal de enjuiciamiento una vez que reciba el auto de apertura a juicio oral deberá establecer la fecha para la celebración de la audiencia de debate, la que deberá tener lugar no antes de veinte ni después de sesenta días naturales contados a partir de la emisión del auto de apertura a juicio.

"Se citará oportunamente a todas las partes para asistir al debate. El acusado deberá ser citado, por lo menos con siete días de anticipación al comienzo de la audiencia."



Por tanto, contrario a lo que alegó la quejosa, la medida legislativa de declarar sin materia el recurso de referencia, ante la inasistencia de la víctima u ofendido, era acorde al marco constitucional, al ser congruente con los principios de inmediación y contradicción que regían al procedimiento acusatorio y oral, en términos del artículo 20 constitucional.

Ello, porque la observancia a esas máximas procedimentales, sólo podían tener verificativo con la comparecencia de las partes a las audiencias, que era donde debían instar de manera directa ante el juzgador, lo que estimaran acorde a sus intereses. En el entendido que el Juez de primer grado, estaba jurídicamente imposibilitado para asumir, *motu proprio*, la postura procesal de alguna de las partes y emitir determinaciones que no correspondieran a lo pedido por los interesados; pues la igualdad de las partes, en términos del marco constitucional,<sup>10</sup> era otro de los principios que regía al proceso acusatorio.

Además, la medida legislativa de declarar sin materia el recurso de referencia, por la inasistencia de la víctima u ofendido, era acorde al marco constitucional, porque superaba un test de proporcionalidad.

En efecto, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se relacionaba con el derecho humano de acceso efectivo a la jurisdicción y debido proceso de quienes tenían el carácter de víctimas dentro del proceso penal, pues establecía el derecho de la víctima u ofendido a impugnar, dentro del plazo de diez días, las determinaciones del Ministerio Público sobre el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal, ante la posibilidad de que ese tipo de resoluciones afectaran los intereses de la parte ofendida.

Al respecto, el Juez de Control debía convocar a una audiencia para decidir en definitiva; y para ello, citaba a la víctima u ofendido, al Ministerio Público, y en

<sup>10</sup> **Artículo 10.** Principio de igualdad ante la ley

"Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."





su caso, al imputado y a su defensor; pero como limitante a esa prerrogativa, se establecía que en el supuesto de que el ofendido o sus representantes legales no comparecieran a la audiencia, a pesar de que se les citó previamente para tal efecto, el juzgador debía declarar sin materia el medio de impugnación.

Por tanto, se podía concluir que la norma impugnada efectivamente condicionaba el acceso a la tutela judicial efectiva de quienes tenían el carácter de víctimas u ofendidos, al imponerles como condición para ejercer su derecho accionario, su presencia física en la audiencia de impugnación que se preveía.

Sin embargo, esa intervención legislativa perseguía un fin constitucionalmente válido, porque del análisis de su teleología, se advertía que lo que se pretendía al declarar sin materia el medio de impugnación, como consecuencia de la inasistencia de la víctima u ofendido, era la preservación de los principios de inmediación, contradicción e igualdad; porque esas máximas constitucionales precisaban de la instancia directa de las partes y de la imparcialidad del juzgador en cada una de las etapas del procedimiento.

La medida restrictiva resultaba idónea para preservar los principios de inmediación, contradicción e igualdad, porque existía una clara correspondencia entre la presencia necesaria de los interesados en las audiencias y la materialización de esos principios constitucionales.

La medida también era necesaria, porque no existían otras menos lesivas e igualmente idóneas para lograr el fin que se perseguía; a guisa de ejemplo, si el legislador hubiera optado por imponer una multa u otra medida análoga, en el supuesto de la incomparecencia del accionante, y permitiera el desahogo de la audiencia sin que estuviera la parte que la instó; ello haría nugatorios los citados principios procesales, pues se permitiría al juzgador de primer grado, sustituir a la parte interesada y resolver, *motu proprio*, en detrimento de su contraria, lo que era jurídicamente inadmisibles, porque transgredía las directrices básicas que regían al procedimiento acusatorio.

Sin que el diferimiento de la audiencia constituyera una medida menos lesiva, porque con ello también se transgredían los principios de seguridad jurídi-



ca, celeridad e igualdad procesal, en beneficio para la víctima y en detrimento del justiciable; por lo que era equitativo que el legislador hubiera establecido la deserción del medio de impugnación, ante la incomparecencia del interesado.

Finalmente, el grado de realización del fin perseguido, era mayor al grado de afectación que se provocaba al derecho fundamental con la medida impugnada, porque con ella se garantizaba la observancia efectiva de los principios constitucionales que regían al procedimiento acusatorio; lo que era de interés público. Y por el contrario, la afectación que se generaba con la implementación de esa medida al justiciable, en este caso, a las víctimas u ofendidos, tenía verificativo sólo en el supuesto de su incomparecencia a la audiencia, a pesar de haber sido debidamente citados.

Así, la limitante no se aplicaba de manera general; sólo se actualizaba en el supuesto anterior, lo que se tornaba objetivo y racional que el legislador hubiera establecido para ese supuesto, a título de sanción procedimental, que se declarara sin materia el medio de impugnación por el desinterés tácito del accionante.

**b).** Tampoco transgredía el orden constitucional, el hecho de que no procediera recurso alguno en contra las determinaciones que se tomaran en la audiencia que preveía el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Para corroborar lo anterior, nuevamente se corrió un test de proporcionalidad.

Así, se estableció que la norma impugnada tenía injerencia en el alcance o contenido de la prerrogativa fundamental al debido proceso; específicamente, en el derecho a la segunda instancia, porque en términos de la fracción II del apartado C del artículo 20 constitucional,<sup>11</sup> esa prerrogativa exigía que toda

<sup>11</sup> **"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...

**"C.** De los derechos de la víctima o del ofendido: ...

**"II.** Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. ..."



persona que en el proceso penal tuviera el carácter de víctima u ofendido, debía tener acceso a todos los recursos en los términos que previera la ley.

Limitación legislativa que perseguía un fin constitucionalmente válido, porque en su teleología, el legislador buscó preservar los principios de celeridad y concentración, que implicaban, en el primer caso, la necesidad de definir la situación jurídica del justiciable en el menor tiempo posible; y en el segundo caso, precisaba, en esencia, del mayor número de actos procedimentales en el menor número de audiencias. Directrices que regían al proceso acusatorio, y se encontraban implícitas en el artículo 20 constitucional;<sup>12</sup> porque a través de la audiencia que preveía el numeral impugnado, se lograba la revisión de la determinación ministerial elevada ante la autoridad judicial, y ante ese esquema procesal de revisión, el Constituyente permanente estimó innecesario someter a una segunda revisión la postura ministerial.

La medida también resultaba idónea para preservar los principios de celeridad y concentración que regían al proceso oral, porque existía correspondencia entre esos principios y lo innecesario de prever en la norma la existencia de una segunda revisión judicial, con relación a la determinación ministerial impugnada.

La medida implementada era necesaria, porque no existían otras medidas menos lesivas e igualmente idóneas para lograr el fin que se perseguía; pues de implementar la procedencia del algún recurso o medio de defensa, cualquiera que fuera, se contravendrían los citados principios de celeridad y concentración.

Por último, el grado de realización del fin perseguido, era mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental con la medida impugnada,

<sup>12</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; ..."



porque con ella se garantizaba la observancia efectiva a los principios constitucionales que regían al procedimiento acusatorio, lo que era de interés público; mientras que la afectación que se generaba con la implementación de la medida al justiciable, en este caso, a las víctimas u ofendidos, tenía verificativo sólo en el supuesto de que lo resuelto en la audiencia, resultara adverso a los intereses de la accionante.

Máxime que el accionante contaba con el medio extraordinario de defensa que le significaba el amparo, por lo que no podría sostenerse que la inexistencia de algún recurso ordinario, le generara indefensión al justiciable. Se invocó como ilustrativa, la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "JUICIO ORAL MERCANTIL. EL LEGISLADOR CUENTA CON FACULTADES PARA LIMITAR VÁLIDAMENTE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DE RESOLUCIONES PRONUNCIADAS EN ESTE TIPO DE JUICIOS."

Consecuentemente, se concluyó que la norma impugnada se ajustaba a los estándares de constitucionalidad y respetaba los derechos fundamentales de la quejosa.

**c).** Por otra parte, se concluyó que no existía un trato diferenciado entre los artículos 10, 324 y 325, respecto del 258, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 324.** Consecuencias de la conclusión del plazo de la investigación complementaria.  
"Una vez cerrada la investigación complementaria, el Ministerio Público dentro de los quince días siguientes deberá:

**I.** Solicitar el sobreseimiento parcial o total;

**II.** Solicitar la suspensión del proceso, o

**III.** Formular acusación."

**Artículo 325.** Extinción de la acción penal por incumplimiento del plazo

"Cuando el Ministerio Público no cumpla con la obligación establecida en el artículo anterior, el Juez de Control pondrá el hecho en conocimiento del procurador o del servidor público en quien haya delegado esta facultad, para que se pronuncie en el plazo de quince días.

"Transcurrido este plazo sin que se haya pronunciado, el Juez de Control ordenará el sobreseimiento".



Ello, porque el derecho humano a la igualdad jurídica, había sido definido por la Suprema Corte desde dos perspectivas; la primera, desde el punto de vista de la igualdad ante la ley; y la segunda, desde la óptica del derecho a la igualdad en la propia ley.

La primera de esas directrices, estribaba en que las normas jurídicas se aplicaran de modo uniforme a todas las personas que se encontraran en una misma situación; mientras que la segunda, requería que la autoridad legislativa ejerciera un control objetivo en el contenido de la norma, y evitara diferencias legislativas basadas en aspectos de carácter social, político, cultural, económico o de cualquier otra índole, sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad.

Lo que se sustentó en la jurisprudencial, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.", emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese orden de ideas, se concluyó que la disposición reclamada no transgredía el derecho a la igualdad jurídica en alguna de sus vertientes, porque los artículos con los que la confrontó la quejosa, regulaban aspectos totalmente diferentes, que no se relacionaban ni podían equipararse en modo alguno entre sí.

Ello, porque los artículos 10, 324 y 325 del Código Nacional de Procedimientos Penales, regulaban el supuesto en que el representante social incumplía con su obligación de formular acusación, luego de concluida la etapa de investigación complementaria, por lo que el juzgador debía informar de ese hecho al superior jerárquico del Ministerio Público, a efecto de que fuera éste el que agotara ese acto procesal en el plazo de quince días. Mientras que la disposición impugnada, regulaba una hipótesis en la que la parte ofendida no se presentaba a la audiencia de impugnación sobre la determinación de no ejercicio de la acción penal.

Por tanto, los supuestos diferían respecto de sus hipótesis fácticas, así como del momento procedimental en que se ubicaban; además, tendían a sal-



vaguardar intereses jurídicos de distinta naturaleza, pues el numeral impugnado, buscaba tutelar los principios de igualdad procesal entre las partes, seguridad jurídica y celeridad del procedimiento, mientras que los restantes preceptos legales, tendían a asegurar la prosecución y sanción de los ilícitos penales, evitando su impunidad por posible omisión procesal del representante social, lo que era un aspecto de interés social. De ahí la imposibilidad de formular un ejercicio comparativo entre las consecuencias jurídicas que cada norma preveía.

**d).** La disposición reclamada tampoco transgredía el principio de equidad, en su perspectiva de igualdad en la propia ley, porque su contenido no reflejaba la existencia de algún trato diferenciado en función de aspectos de carácter social, político, cultural, económico o de cualquier otra índole de las que prevé el artículo 1o. constitucional; sino que de su contenido se observaba que las hipótesis que prevé, debían aplicarse de manera uniforme a cualquier sujeto.

**20. III). Agravios.** Para controvertir lo anterior, la quejosa, argumentó con ese carácter, en síntesis:

- Con relación al test de proporcionalidad, la juzgadora realizó una argumentación inexacta, al señalar que la medida analizada resultaba idónea para preservar los principios de celeridad y concentración, y que resultaba necesaria.

Sin embargo, la sanción prevista en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no cumplía con esos elementos, porque como lo señaló la Suprema Corte, para que fuera constitucional un artículo, no debía limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión, como sucedió en el caso.

- La Juez de Distrito consideró no existían otras medidas menos lesivas e igualmente idóneas para lograr el fin que se perseguía; sin embargo, ¿qué otra medida más lesiva existía, que declarar precluido el derecho de impugnación de la víctima?



Así, esa determinación era más lesiva; incluso, no existía recurso ordinario en su contra. Por tanto, debía existir una medida menos lesiva para el caso, al grado que la juzgadora reconoció que existían otras medidas, pero de forma inexacta señaló que no eran aplicables.

- La Juez de amparo estimó que el diferimiento de la audiencia tampoco constituía una medida menos lesiva, por considerar que se transgredirían los principios de seguridad jurídica, celeridad e igualdad procesal, en beneficio para la víctima y en detrimento del imputable.

Con la que se violentaron los derechos fundamentales de la quejosa, porque si se estableciera como medida el diferimiento de la audiencia, no se transgredía ningún derecho de las partes.

En cuanto al principio de seguridad jurídica, la Suprema Corte sostuvo que se encuentra consagrado en la Constitución Federal, y era la base sobre la que descansaba el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutelaba, era que el gobernado jamás se encontrara en una situación de incertidumbre jurídica, y por tanto, en estado de indefensión. Así, el contenido esencial de ese principio, radicaba en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

De esta manera, en caso de diferimiento de la audiencia, no se estaría dejando en una situación de incertidumbre jurídica al imputado o su defensa, porque se les notificaría la nueva fecha y hora para su celebración.

- Sobre el argumento de que se violentaba el derecho de celeridad, se destacó que en atención a los principios de interdependencia e indivisibilidad, se debían considerar en su conjunto los principios *pro personae*, *pro actione*, tutela judicial efectiva y de interpretación conforme, que eran connaturales a los derechos humanos, pues al estar relacionados entre sí, no debían separarse ni pensarse que unos eran más importantes que otros, sino interpretarse y tomarse en su conjunto, no como elementos aislados; al hacer una ponderación del derecho de celeridad en los procesos, y la privación del derecho de acceso a la justicia que resentiría la víctima, era mínima la afectación al interés público que exigía tramitar los juicios con la mayor premura.



- Era incorrecto que se violentaría el derecho de igualdad procesal, porque la defensa y el imputado podían estar presentes en la nueva audiencia, a la que serían citados para que en ejercicio del principio de contradicción, hicieran valer sus argumentos y defensas.

- En realidad sí se violentaba el principio de igualdad procesal, pero en perjuicio de la víctima; ¿qué sucedería si no se presentaba a la audiencia el imputado, su defensor o el Ministerio Público?

- La respuesta para cada caso, arrojarían situaciones jurídicas distintas; incluso, como se señaló en la demanda de amparo, si el Ministerio Público no hubiera acudido a la audiencia, únicamente se le hubiera multado, y la diligencia se reprogramaría. Pero con la pérdida de un derecho de forma irreparable, como consecuencia jurídica de la inasistencia injustificada, ¿se podría hablar de que se vigilaba correctamente el derecho humano a la igualdad jurídica de la víctima? La respuesta era negativa, y por ello se tildó de inconstitucional el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Se invocó la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", del que se resaltó que el escrutinio podría acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares.

- En la demanda de amparo, se planteó que en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se encontraban otros casos en los que prevalecían los derechos de las víctimas e imputados, por encima de las reglas procesales, como en sus artículos 324 y 325, que preveían el supuesto de que el Ministerio Público no formulara acusación; supuesto en el que, en lugar de sobreseer la causa, esa circunstancia se hacía del conocimiento de su superior jerárquico, para que en un plazo de quince días se pronunciara al respecto, ponderándose el derecho de la víctima de acceso a la justicia. Sin embargo, la Juez de Distrito consideró que esos artículos no eran equiparables al supuesto del artículo 258, porque si bien no era la misma hipótesis jurídica, lo que se debía tener en consideración, era el resultado o sanción.





- En dichos artículos, se trató de elegir la medida que resultara menos lesiva para el derecho de la víctima, porque formalmente, lo que debía acontecer era que, al no haber presentado la acusación, se declarara el sobreseimiento; sin embargo, se da vista al superior jerárquico para que en un plazo de quince días, se pronuncie al respecto.

La defensa podría argumentar que se violentaba su derecho de seguridad jurídica, igualdad procesal y celeridad, como lo señaló la Juez de Distrito; sin embargo, se ponderó la prosecución y sanción de los delitos penales, así como el derecho de acceso a la justicia por parte de la víctima, como se solicitó que se aplicara en el caso; así, con el recurso previsto en el artículo 258, se pretendía asegurar la prosecución y sanción de los delitos, en razón de una posible omisión de interpretación por parte del representante social (quien pudo abstenerse de investigar, decretado un archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad o determinado el no ejercicio de la acción penal), para efecto de garantizar el derecho humano de las víctimas, tutelado en el artículo 20, apartado C, constitucional, y a la sociedad le interesaba que se tutelara y vigilara lo dispuesto en el apartado A, de la fracción I, del mismo artículo, es decir, el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

- Además, la cuarta etapa del test de racionalidad, tampoco se cumpliría, porque la Juez de Distrito afirmó que con esa medida, se garantizaba la observancia efectiva a los principios constitucionales que regían al procedimiento acusatorio.

Sin embargo, dejó de lado el principio general que regulaba en el artículo 20, fracción I, del apartado A, de la Constitución Federal, y con ese análisis, se dio a entender que eran más importantes los principios que regían al procedimiento, que su propio fin; lo que no era posible, de acuerdo con la legislación actual relativa a los derechos humanos.

- Así, el análisis que realizó la Juez de Distrito sobre el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no cumplía con los parámetros necesarios para considerar que era constitucional.



- El Código Nacional de Procedimientos Penales, fundaba sus principios en los artículos 19, 20 y 21 constitucionales; no obstante, su artículo 258 era el único que tenía como consecuencia jurídica la pérdida de un derecho ante una inasistencia, pues en los demás actos procesales que se señalaban en ese código, las audiencias eran reprogramadas, las partes eran multadas o sustituidas, o se otorgan recesos para que las partes pudieran asistir, porque los principios que regían el sistema acusatorio penal, según el artículo 20, eran el de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, y el espíritu de la ley era que las partes acudieran a defender sus derechos.

- La Juez, no tomó en consideración que la víctima solicitó esa audiencia por las distintas determinaciones del Ministerio Público, previstos en ese artículo, abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal; así, el Juez de Control convocaría a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público, y en su caso, al imputado y a su defensor; así, como lo refirió la Juez de Distrito, el Ministerio Público, el imputado y su defensor, se encargarían de contestar los argumentos de la víctima, defendiendo la postura del Ministerio Público.

En este orden de ideas, se tienen a dos partes procesales con intereses opuestos, por un lado, el Ministerio Público y el imputado con su defensor, y por otro lado, la víctima. Así, en cada uno de los actos procesales, a efecto de poder ejercer el derecho de contradicción, en cada audiencia, siempre debían estar presentes ambas partes o bien sus representantes.

- En una audiencia inicial, regulada por el artículo 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se señalaba que necesariamente debían concurrir el Ministerio Público, el imputado y su defensor; es decir, las partes contrarias que ejercerían el principio de contradicción.

Mismo criterio que se seguía en audiencias de solicitud de prórrogas de investigación, suspensiones condicionales de proceso, procedimientos abreviados, audiencias intermedias y audiencias de juicio; así, si el Ministerio Público no acudía, se procedía a su reemplazo dentro de la misma audiencia, si un defensor no comparecía a la audiencia, o se ausentaba sin causa justificada, se



consideraba abandonada la defensa y se procedía a su reemplazo por un defensor público; aspectos que se regulaban por el artículo 57 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que derivaban del derecho de acceso a la justicia y debido proceso, como derechos humanos reconocidos por la Constitución.

Por tanto, era inexacta la afirmación de la Juez de Distrito, en el sentido que el artículo 258 impugnado, no era inconstitucional, y que su sanción era razonable y proporcional, porque cualquier víctima que no acudiera a la audiencia de impugnación, sin importar el motivo, perdía su derecho a impugnar la determinación del Ministerio Público, lo que contravenía los derechos humanos de las víctimas a que se esclareciera el hecho, se castigara al culpable y que los daños causados por el delito se repararan; porque esa sanción era desproporcionada y carecía de razonabilidad e igualdad ante las demás partes procesales.

**21. IV). Consideraciones del Tribunal Colegiado.** Resolvió remitir el recurso de revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que conociera del planteamiento de inconstitucionalidad respecto del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; ello, en síntesis, en los términos siguientes:

**A).** Conforme a la esfera de competencia prevista en el Punto Cuarto, fracción I, inciso A, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal se encontraba impedido para resolver el problema de fondo que subsistía en cuanto a la constitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello, porque se trataba de una norma general y no existía jurisprudencia del Pleno o de sus Salas sobre el tema, incluso pendiente de publicación. Y en lo relativo a si el asunto revestía interés excepcional o fuera inédito, por lo que requería fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, era una cuestión que sólo podía determinar el Alto Tribunal.

**B).** Además, la competencia originaria para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias que pronunciaran en amparo indirecto los Jueces de Distrito, era de la Suprema Corte, y se surtía siempre y cuando se hubieran impugnado en la demanda de amparo, normas generales, por



estimarlas transgresoras de la Constitución, y ese problema subsistiera en el recurso de revisión. Así, al haberse examinado lo atinente a los casos de improcedencia, sin que existiera tema pendiente de análisis, se dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte, y se le remitieron los autos sin analizar los agravios propuestos por la recurrente, por tratarse de temas asociados con su competencia originaria.

**22. QUINTO.—Procedencia.** De las constancias que integran los autos del amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Decimosegundo de Distrito en el Estado de Guanajuato, se observa que con motivo del emplazamiento al juicio constitucional de que fueron objeto las autoridades responsables, rindieron sus respectivos informes justificados; la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que en lo conducente señaló:

"... Son ciertos los actos reclamados por la parte quejosa a esta autoridad señalada como responsable, consistente en la discusión, votación y aprobación de:

"I. Código Nacional de Procedimientos Penales, en particular el artículo 258.

"No obstante, se desprende que la sola discusión, votación y aprobación de la normatividad de mérito, no causa afectación alguna en los intereses jurídicos de la parte quejosa, puesto que la culminación del proceso legislativo que se llevó a cabo en este cuerpo colegiado no deriva necesariamente en un perjuicio a la esfera de derechos de la amparista. Debe estimarse, que el daño que reclama la parte impetrante del amparo se atribuye a un acto de ejecución posterior, mismo que no es propio y es totalmente independiente del ámbito de facultades y atribuciones de esta autoridad del Poder Legislativo Federal, por lo que deberá negarse el beneficio del amparo y protección constitucional a favor del promotor del amparo.

"El ordenamiento impugnado por la parte quejosa, resulta de eficiente y perfecta validez por cuanto se efectuó mediante el proceso legislativo que establece el artículo 72 de la propia Ley Fundamental, que se contrae en el contenido de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y que explícita para su realización en los artículos 55 al 170 del Re-



glamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el 31 de agosto de 2010, o bien de resultar aplicable se estará a lo dispuesto en los artículos 93 al 100 y 102, 146 al 166, 169, 172 al 178 y 182 al 188 del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 de junio de 2010 y en vigor a partir del 1o. de septiembre del mismo año.

"Por lo anteriormente expuesto, a ese Juzgado de Distrito atentamente solicito se sirva:

"Primero. Tener por rendido en tiempo y forma el presente informe justificado, en el presente juicio de amparo por parte de esta autoridad.

"Segundo. Previos los trámites de ley, sobreseer en el juicio con base en las causales de improcedencia que se formulan.

"Tercero. En su oportunidad dictar sentencia en la que se niegue el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso. ..."

**23.** Ahora bien, de la lectura de la sentencia de amparo, se observa que el Juez de Distrito omitió el análisis de la causal de improcedencia que planteó la Cámara de Senadores. Omisión en la que también incurrió el Tribunal Colegiado.

**24.** En ese orden de ideas, queda de manifiesto que este último órgano jurisdiccional, no dio cumplimiento a la obligación que le impone el Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte, en el sentido de analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento que hicieran valer las partes, a efecto de que este Alto Tribunal, se ocupara única y exclusivamente de los aspectos de constitucionalidad.

**25.** No obstante, por economía procesal, se estima innecesario devolver los autos al Tribunal Colegiado para que cumpla con la obligación que le impone el citado acuerdo plenario; pues ello sólo incidiría en dilación inútil en la impartición de justicia.

**26.** Por tanto, se procede a analizar de manera directa el aspecto de procedencia destacado.



**27.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al rendir su informe justificado, esencialmente adujo que la discusión, votación y aprobación del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no causaban afectación alguna a los intereses jurídicos de la quejosa; por tanto, se debía decretar el sobreseimiento del amparo respecto de esos actos.

**28.** Sin embargo, como bien lo destacó el Juez de Distrito, al declarar infundada la causal de improcedencia que invocó la subdirectora general de Apoyo Jurídico de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en representación del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto que se actualizaba la prevista en la fracción XII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a la falta de interés jurídico, porque la norma reclamada no le fue aplicada a la quejosa, y por tanto, no le irrogaba perjuicio.

**29.** Del contenido de la resolución reclamada, se advierte que el Juez de Control, si aplicó en perjuicio de la quejosa el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como fundamento para declarar sin materia el recurso innominado que promovió; por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia invocada por la Cámara de Senadores.

**30.** Derivado de lo anterior, se aprecia que el recurso de revisión es procedente, porque se interpuso contra una sentencia de un Juzgado de Distrito, que se dictó en audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Por tanto, se surten los extremos del punto tercero, con relación al segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

**31. SEXTO.—Fijación de la litis.** No pasa desapercibido para esta Primera Sala, que en la demanda de amparo se señaló como acto reclamado destacado, la declaratoria de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, atribuidos a la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato; y al Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, en su respectivo ámbito de competencia.

**32.** Sin embargo, respecto de dicho acto, no se propuso concepto de violación alguno; es decir, no se impugnó por vicios propios. Por tanto, no es materia de análisis en esta instancia constitucional.



**33.** Consecuentemente, únicamente será objeto de estudio, la constitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que la parte quejosa combatió por vicios propios.

**34. SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** Precisado lo anterior, se analizará la constitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su porción normativa: "... *En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación*", que se aplicó en perjuicio de la quejosa. Así como el último párrafo de dicho numeral, en el que se determina: "*La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno*", por haber sido impugnado por la parte quejosa, al no permitirle el acceso a algún medio ordinario de impugnación, respecto de la correspondiente resolución judicial, en la que se declaró sin materia el recurso innominado que planteó, en términos del numeral de referencia.

**35.** El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se describen las porciones normativas impugnadas, se ubica sistemáticamente dentro de dicho ordenamiento legal, en el título III, denominado "*Etapa de investigación*", capítulo IV, intitulado "*Formas de terminación de la investigación*", y dispone:

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.



"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno".

**36. I.** En sus **conceptos de violación**, la quejosa planteó, por una parte, que dicho numeral vulneraba su derecho fundamental de acceso a la justicia, porque ante la inasistencia de la víctima u ofendido a la correspondiente audiencia, se declaraba sin materia el medio de impugnación que se promovió, y no se establecía recurso alguno en contra de esa determinación judicial.

**37.** En respuesta, en la resolución recurrida se señaló que no se transgredía el orden constitucional con la intervención legislativa de declarar sin materia el recurso innominado, por la inasistencia de la víctima u ofendido a la audiencia respectiva, ni con el hecho de que no procediera recurso alguno en contra las determinaciones que se tomaran en esa diligencia; pues en ambos casos, las medidas superaban un test de proporcionalidad, en los términos en que éstos se corrieron.

**38.** En **agravios**, la recurrente aludió al incorrecto desarrollo de los test de proporcionalidad.

**39.** Argumento de inconformidad que resulta infundado, porque las porciones normativas impugnadas lejos de vulnerar el derecho fundamental de acceso a la justicia, lo garantizan.

**40.** En efecto, de manera general, con relación al artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **233/2017**,<sup>14</sup> consideró que el legislador nacional incorporó en él, una garantía de carácter orgánico –la revisión judicial–, porque prevé un medio de defensa idóneo para que la víctima u ofendido puedan impugnar, en sede judicial ordinaria, todas aquellas omisiones de la autoridad ministerial en el desempeño de su función investigadora, así como las determinaciones que expresamente regula sobre la abstención de

<sup>14</sup> Fallada en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que se refiere al fondo del asunto.





investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal. Ello, con la finalidad de que sea un Juez de Control quien de manera ágil, luego de que dé intervención a las partes, determine si la actuación del órgano investigador está o no legalmente justificada. Y como la resolución que emite la autoridad judicial no admite recurso ordinario alguno, la víctima u ofendido puede promover en su contra el amparo indirecto.

**41.** Y al resolver la contradicción de tesis **177/2020**, en sesión virtual de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, presentada bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo,<sup>15</sup> determinó que dicho numeral, se conceptualizaba como una forma de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctima u ofendido del delito, por dos razones:

Primero, porque emerge dentro del nuevo paradigma del sistema acusatorio penal, cuya reforma debe asociarse a la diversa en materia de derechos humanos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, con el fin de armonizar un sistema en el que cual, entre otras cuestiones, se priorice la protección de los derechos de la víctima u ofendido, asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal; y,

Segundo, porque de una interpretación teleológica del artículo, se advierte que las determinaciones impugnables en términos del mismo, son aquellas que afectan principalmente a la víctima u ofendido, atendiéndose a su papel activo dentro del proceso.

**42.** Se señaló que en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, otorgaba a la víctima u ofendido de un delito, la facultad de impugnar ante el Juez de Control, las determinaciones planteadas por la autoridad ministerial, así como sus omisiones, en términos de la doctrina constitucional de esta Primera Sala.

---

<sup>15</sup> Por **mayoría de tres** votos de las señoras y los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



**43.** Lo que atendía al espíritu de la reforma constitucional de dos mil ocho, en la que se implementó el sistema de justicia penal acusatorio, contemplándose como una de las más importantes finalidades, la de otorgar a la víctima u ofendido, mayor relevancia en el proceso. Finalidad que concretizó el legislador federal en la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, decidiéndose incorporar nuevas figuras para impugnar las decisiones y omisiones ministeriales, atendiendo a que éstas son dictadas principalmente como forma anticipada de terminación del proceso, constituyéndose en un beneficio para el inculpado.

**44. A.** Y de forma particular, con relación a la porción normativa impugnada: *"En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación"*, esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **266/2020**, en sesión virtual de once de noviembre de dos mil veinte, presentado bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández,<sup>16</sup> ya se pronunció sobre la propuesta de que vulneraba el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva, del que forma parte el derecho de acceso a la justicia, que la quejosa invocó como vulnerado; y al respecto, se sostuvo su constitucionalidad.

**45.** Para tales efectos, se señaló que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado, en diversas ocasiones, sobre el contenido y alcance del derecho a la tutela judicial efectiva, y señaló que está reconocido en los artículos 17 de la Constitución Federal, y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta última, como parte del derecho mexicano, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional.<sup>17</sup> Las normas aludidas, en lo conducente, establecen:

<sup>16</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.

<sup>17</sup> En lo que sigue, se retoman algunas consideraciones sobre la tutela jurisdiccional efectiva desarrolladas por esta Sala, al resolver la contradicción de tesis **187/2017**, fallada en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carranca, en contra de los emitidos por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Pardo Rebolledo.



**"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

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

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán, de forma exclusiva, sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.



"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública, previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. ..."

#### "Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

**46.** "Se señaló que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha caracterizado a la tutela judicial efectiva como un derecho gradual y sucesivo, que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas y no se agota con el acceso inicial a la justicia, a través de un mecanismo jurisdiccional o recurso, sino que debe materializarse a lo largo de todos los actos e instancias del proceso, hasta culminar con el dictado de una sentencia y su posterior ejecución.<sup>18</sup>

**47.** Así, en términos generales, el derecho a la tutela judicial, podía descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos,

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad **22/2009**. Sentencia de cuatro de marzo de dos mil diez.



a saber: **el derecho de acceso a la justicia**, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.<sup>19</sup>

48. Cada uno de esos subconjuntos, desplegaba sus efectos tutelares en momentos distintos. El **derecho de acceso a la justicia**, en el momento de plantear una pretensión –o defenderse de ella– ante tribunales que debían contar con determinadas características.<sup>20</sup> El derecho al debido proceso, durante el desahogo de todas las fases del procedimiento de que se trate. El derecho a obtener una sentencia fundada en razones jurídicas en el momento conclusivo del juicio. Y el derecho a la eficacia y ejecución de la misma, una vez concluido.

49. Había también una exigencia transversal a esos subconjuntos, que conforman el derecho a la tutela judicial efectiva, consistente en la remoción de todos los obstáculos injustificados para **acceder a la justicia**, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

50. A su vez, esos subconjuntos del derecho a la tutela judicial efectiva, podían analizarse a partir de elementos más básicos. Por ejemplo, el **derecho de acceso a la justicia**, podía descomponerse en los siguientes elementos mínimos: derecho a un Juez competente; derecho a un Juez imparcial e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un recurso efectivo. Mientras que el derecho al debido proceso, comprendía: el derecho a conocer del inicio del juicio; derecho a saber los motivos del mismo; el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento; el derecho a probar, a alegar y a defender sus intereses.

<sup>19</sup> Consúltense la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151.

<sup>20</sup> De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva, en tanto derecho de una persona y otra objetiva o institucional, relativa a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho, por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, el autogobierno de los Jueces, etcétera.



51. Los Estados tenían el deber de garantizar que esos estándares mínimos se cumplieran, para de ese modo, lograr que los procedimientos satisficieran los extremos de la tutela jurisdiccional efectiva a la que tenía derecho toda persona.

52. Esta Primera Sala, en diversos asuntos, explicó en qué consisten algunos de los elementos mínimos en que puede descomponerse el **derecho de acceso a la justicia**, como subconjunto de la tutela jurisdiccional efectiva.

53. Al respecto, para efectos del asunto, se destacó que el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva estaba estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales.<sup>21</sup>

54. Tanto la Corte Interamericana, como este Tribunal Constitucional, habían considerado que, para lograr que los mecanismos jurisdiccionales fueran efectivos y satisficieran la exigencia de tutela, en los términos a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana, era indispensable que, durante las distintas etapas de su tramitación, se garantizaran diversos derechos fundamentales que estaban estrechamente interconectados, como el de audiencia y debido proceso, consagrados, entre otros, en los artículos 8, apartado 1, de la Convención, y 14 de la Constitución Federal. Normas que establecen:

#### "Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus

<sup>21</sup> Al respecto, ver tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada:

"DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. NO PUEDEN CONSIDERARSE EFECTIVOS LOS RECURSOS QUE, POR LAS CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS O POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE UN CASO CONCRETO, RESULTEN ILUSORIOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 526.



derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

**"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

**55.** Disposiciones de las que se seguía que, para que los instrumentos jurisdiccionales fueran verdaderamente efectivos, en los términos delineados por el derecho humano a la tutela judicial, las autoridades instructoras debían velar por la protección de ciertas formalidades esenciales que, una vez satisfechas, lograban el debido proceso.<sup>22</sup>

**56.** Dicho con otras palabras, durante la substanciación de los mecanismos jurisdiccionales, las autoridades debían vigilar que se garantizaran ciertas condiciones mínimas necesarias, para que las personas estuvieran en posibilidad real de proteger, asegurar y hacer valer la titularidad o ejercicio de los derechos implicados, pues ello, en último término, legitimaba que el acto decisorio final se dictara dentro de procesos justos.

<sup>22</sup> Véase, por todas, la jurisprudencia P./J. 47/95 del Tribunal Pleno, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.



57. En otro orden de ideas, el Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad **22/2009**,<sup>23</sup> indicó que la inexistencia de un sistema recursal, era incompatible con la exigencia de justicia completa e imparcial que consagraba el artículo 17 constitucional, en tanto podía dar lugar a la arbitrariedad y vaciar parcialmente de contenido algunas de las exigencias constitucionales que rigen el ejercicio de la función jurisdiccional, como la fundamentación y motivación de las sentencias o el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, que consagraba el artículo 14 de la Norma Fundamental.

58. La connotación del acceso a los recursos, era la de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, pues aseguraba la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juzgador en la adopción de sus decisiones y permitía enmendar la aplicación indebida de la ley, con el fin de evitar la arbitrariedad, erigiéndose de esa manera, en un mecanismo eficaz para evitar los yerros.

59. El derecho a los recursos era, por tanto, corolario del **derecho de acceso a la jurisdicción** que consagra el artículo 17 constitucional, y en esa medida, la articulación de recursos, particularmente respecto de las decisiones de fondo, formaba parte integrante del mismo, en tanto asegura la obtención de justicia completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la Constitución consagraba, en materia jurisdiccional, especialmente en su artículo 14.

60. Así, se explicó que el derecho aludido era una de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva y se erigía en un subprincipio de éste. Se trataba de un derecho oponible al legislador, en cuanto a la obligación de articular un sistema de recursos, así como a los operadores a quienes correspondía interpretar los requisitos procesales en el sentido más favorable a su efectividad, con proscripción de formalismos enervantes o rigorismos desproporcionados que convirtieran los requisitos procesales en obstáculos para que la tutela judicial sea efectiva.

61. Sobre esa base, se consideró que la porción normativa impugnada no era inconstitucional, porque no transgredía el derecho humano a la tutela juris-

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de votos.





diccional efectiva, pues debía interpretarse en el sentido de que, el supuesto para declarar sin materia el medio de defensa a que se refería, únicamente era aplicable para los casos en que la incomparecencia de la víctima, el ofendido o sus representantes legales a la audiencia respectiva, fuera injustificada.

**62.** El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la porción normativa impugnada, establecía un medio de defensa innominado para que las víctimas u ofendidos tuvieran la posibilidad de impugnar, en general, las actuaciones del Ministerio Público que tuvieran como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación,<sup>24</sup> así como un supuesto para declararlo sin ma-

<sup>24</sup> Al respecto, ver la jurisprudencia 1a./J. 27/2018 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada:

"SISTEMA PENAL ACUSATORIO. LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, SON IMPUGNABLES ANTE EL JUEZ DE CONTROL A TRAVÉS DEL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Los artículos 20, apartado C, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 109, fracción XXI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, otorgan a la víctima u ofendido de un delito, el derecho a impugnar ante autoridad judicial, las omisiones del Ministerio Público en sus funciones de investigación, en los términos previstos en ese código. Asimismo, el artículo 16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución General, prevé que los Jueces de Control tienen encomendada la tarea de resolver en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requieran control judicial; además, deben garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, cuidando que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho; esto es, les corresponde resolver las diligencias que requieran control judicial, en forma acelerada y ágil, así como realizar las audiencias procesales preliminares al juicio conforme a los principios del sistema acusatorio. Por otra parte, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé la posibilidad de impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal, esto es, en general se trata de actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación. En este sentido, bien puede entenderse que las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación encuadran en este supuesto, ya que dicha conducta supone la paralización de su función investigadora. Así, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se obtiene que la víctima u ofendido pueden impugnar ante el Juez de Control las omisiones de la autoridad ministerial derivadas de su facultad investigadora, a través del medio de defensa innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que la finalidad de que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público, que definen el curso de una indagatoria es que, al estimar que su actuación es ilegal, debe conminarlo a que reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 945.



teria, consistente en la incomparecencia de los inconformes a la audiencia respectiva.

**63.** El derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva, se caracteriza por ser gradual y sucesivo, pues no se agotaba con el acceso inicial a la justicia, sino que debía materializarse a lo largo de todos los actos e instancias del proceso; por lo que podía descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos como el **derecho de acceso a la justicia**, sobre el que desplegaba sus efectos tutelares en el momento de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales, y tenía como elementos mínimos, entre otros, al derecho a un recurso efectivo; todo ello, bajo una exigencia transversal consistente en la remoción de todos los obstáculos injustificados.

**64.** Además, el derecho a un recurso efectivo es oponible al legislador, en cuanto a la obligación de articular un sistema de recursos, así como a los operadores a quienes corresponde interpretar los requisitos procesales en el sentido más favorable a su efectividad, con proscripción de formalismos enervantes o rigorismos desproporcionados que conviertan los requisitos procesales en obstáculos para que la tutela judicial fuera efectiva.

**65.** Se aclaró que si bien el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no establecía un recurso sino un medio de defensa, lo cierto era que, con independencia de las distinciones teórico procesales que pudieran realizarse con relación a esas figuras jurídicas, no debía perderse de vista que, en sentido amplio, compartían la misma finalidad, consistente en impugnar, refutar, contradecir o combatir una actuación de cualquier índole, de manera que ambas se encontraban dentro del ámbito de protección del derecho a un recurso efectivo, en tanto que, como se dijo, éste se erigía como un elemento mínimo al **acceso a la justicia**, que era un subconjunto de la tutela jurisdiccional efectiva.

**66.** En ese plano explicativo, para verificar la constitucionalidad de la porción normativa combatida, era necesario advertir si el supuesto para declarar **sin materia** el medio de defensa a que se refería, resultaba **desproporcionado**, al grado de erigirse como un obstáculo para que la tutela judicial fuera efectiva,



en tanto le impidiera al inconforme el acceso a la justicia, por no permitirle plantear sus pretensiones ante el tribunal competente.

**67.** Para responder esa interrogante, se destacó como relevante lo expuesto por esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis **252/2018**,<sup>25</sup> en la que sostuvo que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debía interpretarse de acuerdo con los principios constitucionales que regían el sistema penal acusatorio, especialmente los de publicidad, oralidad y contradicción, de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción X constitucional, que dispone que dichos principios también son aplicables para las audiencias preliminares al juicio.

**68.** Se explicó que la prosecución del procedimiento penal a través de audiencias, era un elemento fundamental de un sistema penal de corte acusatorio, pues sólo a través de ese método podrían respetarse, entre otras, las garantías de publicidad, oralidad y contradicción, las cuales describió en los términos siguientes:

- La publicidad, es una garantía para controlar, tanto externa como internamente, el respeto de los demás principios del sistema acusatorio, pues la apertura del proceso al escrutinio tanto de las partes como del público en general, es un fuerte incentivo institucional para que los Jueces y las partes observen los principios del sistema.

- La oralidad es un principio que tiene un carácter instrumental, en el sentido de que no es posible respetar ni la publicidad ni la contradicción si las actuaciones principales del procedimiento no se realizan a través de la palabra hablada, pues de otra forma es imposible que el público pueda realizar un escrutinio efectivo del proceso penal, así como que las partes ejerzan de inmediato el derecho a contradecir tanto la acusación como la defensa.

- La contradicción, tiene tanto un aspecto epistémico como un aspecto valorativo. Epistémico, en la medida en que ese diseño genera una dinámica

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de trece de febrero de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por unanimidad de votos.



que incentiva la búsqueda de la verdad de los hechos y de la corrección de las argumentaciones, pues éstas dependen de la interacción de partes con intereses encontrados, quienes se esforzarán por cuestionar las pruebas y argumentos de la parte contraria, y por presentar los propios de la manera más apegada a la verdad y a la corrección, para evitar que sean refutados por la contraparte. Y valorativo, porque el principio de contradicción encarna valores democráticos, como la igual consideración y respeto a los derechos de las partes reflejada en la igualdad de trato y de oportunidades para ejercer tanto la acusación como la defensa.

**69.** A partir de lo anterior, se estableció que en el sistema adversarial, correspondía a las partes la carga de generar la información necesaria para que el Juez dirimiera la controversia objeto del debate, que se sometía a su consideración en la audiencia respectiva. De manera que, en principio, los Jueces debían resolver las cuestiones que se les planteaban a través de audiencias, en las que les correspondía decidir exclusivamente con los argumentos y elementos aportados por las partes, quienes contaban con igualdad de oportunidades para controvertir los elementos aportados por la contraria y aportar los propios. Y que, por regla general, todos los argumentos y elementos probatorios debían exponerse oralmente en la audiencia, a fin de que la contraparte pudiera conocerlos y someterlos de inmediato a contradicción.

**70.** Por lo tanto, se concluyó que cuando la víctima u ofendido o su asesor jurídico, impugnaban el no ejercicio de la acción penal en términos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no era factible que presentaran los agravios por escrito, pues debían hacerlo oralmente en la audiencia, a fin de respetar los principios de contradicción, oralidad y publicidad, ya que no se advertían razones para hacer excepciones a los mismos.

**71.** Se señaló que esa conclusión, se robustecía con la regla prevista en el propio artículo 258 del código procesal indicado, que establecía que el medio de defensa debía quedar **sin materia** si la víctima u ofendido, sin justificación, no asistían a esa audiencia, lo que evidencia la plena aplicación de esos principios, pues sin la asistencia de la parte a quien correspondía justificar oralmente los méritos de la impugnación al exponer sus agravios, el Juez carecería de materia sobre la cual pronunciarse.



## 72. Precedente que dio lugar a la jurisprudencia de rubro y texto:

"NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. CUANDO SE IMPUGNA ESA DETERMINACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA VÍCTIMA U OFENDIDO O SU ASESOR JURÍDICO DEBE EXPONER ORALMENTE SUS AGRAVIOS EN LA AUDIENCIA Y EL JUEZ DE CONTROL, POR REGLA GENERAL, DEBE RESOLVER SIN CONSULTAR LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. Con base en los principios de publicidad, oralidad y contradicción que rigen el sistema acusatorio previstos en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juez de Control, al evaluar la legalidad de la determinación del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal en la audiencia a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no debe consultar la carpeta de investigación, sino resolver con base en las argumentaciones que formulen las partes en dicha audiencia, aunque excepcionalmente pueda consultar registros de la carpeta si su contenido o existencia es materia de controversia entre las partes, pues de otra manera no contará con elementos para corroborar si efectivamente el registro de la investigación existe y contiene la información que las partes aseveran, en la inteligencia de que la consulta debe limitarse al registro controvertido y no a la totalidad de la carpeta. Asimismo, la víctima u ofendido o su asesor jurídico debe exponer oralmente sus agravios en la audiencia, sin que sea factible que lo hagan por escrito. Lo anterior, porque en el sistema penal acusatorio corresponde al Juez decidir a partir de los elementos argumentativos y probatorios que aporten las partes situadas en un plano de igualdad para hacer valer sus pretensiones. Porque este sistema es predominantemente oral y sólo por excepción se aceptan actuaciones escritas. Y porque conforme al artículo 20, fracción X, de la Constitución Federal, los principios de publicidad, oralidad y contradicción, entre otros, son aplicables a las audiencias previas a la etapa de juicio, y la audiencia a que se refiere el artículo 258 citado precede al juicio. Lo que se robustece con la regla prevista en dicho precepto que establece que la impugnación debe quedar sin materia si la víctima u ofendido, sin justificación, no asisten a la audiencia, lo que evidencia la plena aplicación de esos principios, pues sin la asistencia de la parte a quien corresponde justificar oralmente los méritos de la impug-



nación al exponer sus agravios, el juzgador carecería de materia sobre la cual pronunciarse."<sup>26</sup>

**73.** De acuerdo con lo expuesto, se consideró que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales –en la parte cuya regularidad constitucional se cuestionó–, era **razonable**, porque el supuesto para declarar **sin materia** el medio de convicción a que se refería, encontraba justificación en la plena vigencia de los principios de contradicción, oralidad y publicidad que regían el sistema penal acusatorio, conforme a los cuales, como se explicó, correspondía a las partes la carga de generar la información necesaria para que el Juez dirimiera la controversia que se sometía a su consideración, con base exclusivamente en dicha información, de manera que la **inasistencia** del inconforme implicaba la ausencia de exposición de agravios que sustentaran los méritos de la impugnación; y en consecuencia, la carencia de material sobre el cual se pronunciara el Juez.

**74.** Se señaló que era verdad que de entenderse en los términos en que se encontraba redactada, esto es, como una regla absoluta, atentaría contra el **derecho de acceso a la justicia** como subconjunto de la tutela jurisdiccional efectiva, en la medida que, aun cuando la víctima u ofendido tuviera alguna imposibilidad material o jurídica, debidamente acreditada, para comparecer a la audiencia,<sup>27</sup> se declararía **sin materia** el medio de impugnación; circunstancia que sería desproporcionada, al grado de erigirse como un obstáculo para que el inconforme expusiera sus pretensiones ante el tribunal competente.

**75.** Sin embargo, no resultaba inconstitucional, porque la porción normativa en análisis, de acuerdo con una interpretación conforme al artículo 17 constitucional, debía entenderse aplicable únicamente a los casos en que la incompa-

<sup>26</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, página 1112.

<sup>27</sup> Por ejemplo, los supuestos que establece el artículo 90, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativos a que aun cuando toda persona está obligada a presentarse ante el órgano jurisdiccional, se exceptúa de dicha obligación al "*Presidente de la República y los servidores públicos a que se refieren los párrafos primero y quinto del artículo 111 de la Constitución, el consejero Jurídico del Ejecutivo, los Magistrados y Jueces y las personas imposibilitadas físicamente ya sea por su edad, por enfermedad grave o alguna otra que dificulte su comparecencia*".



recencia de la víctima, el ofendido o sus representantes a la audiencia respectiva, fuera de manera injustificada, lo que necesariamente suponía que la citación se realizara con las formalidades establecidas en la ley, en específico, en términos del artículo 91 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**76.** En ese orden de ideas, se determinó que contrario a lo que consideró el inconforme, el artículo 258, párrafo primero, última parte, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece como supuesto para declarar sin materia el medio de defensa a que se refiere, resultaba constitucional al no transgredir el derecho humano a la tutela judicial efectiva.

**77. B.** Ahora bien, por lo que hace a la porción normativa impugnada: "... *La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno*", ya quedó precisado en el apartado anterior, que es criterio de esta Primera Sala, como se resolvió en el amparo en revisión **266/2020**, que resultaba razonable que se declarara sin materia el medio de impugnación innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque ello encontraba justificación en la plena vigencia de los principios de contradicción, oralidad y publicidad que regían el sistema penal acusatorio, pues conforme a los mismos, correspondía a las partes la carga de generar la información necesaria para que el Juez dirimiera la controversia que se sometía a su consideración, con base exclusivamente en esa información; por tanto, la inasistencia del inconforme implicaba la ausencia de exposición de agravios que sustentaran los méritos de la impugnación, y con ello, la carencia de material sobre el cual se pronunciara el Juez.

**78.** Pero ello, no debía entenderse como una regla absoluta, porque en ese caso, se atentaría contra el derecho de acceso a la justicia, en la medida que, aun cuando la víctima u ofendido tuviera alguna imposibilidad material o jurídica, debidamente acreditada, para comparecer a la audiencia, se declararía sin materia el medio de impugnación; circunstancia que sería desproporcionada, al grado de erigirse como un obstáculo para que el inconforme expusiera sus pretensiones ante el tribunal competente.

**79.** Así, de acuerdo con una interpretación conforme al artículo 17 constitucional, la medida debía entenderse aplicable, únicamente a los casos en que la



incomparecencia de la víctima, el ofendido o sus representantes a la audiencia respectiva, fuera de manera injustificada, lo que necesariamente suponía que la citación se realizara con las formalidades establecidas en la ley, en específico, en términos del artículo 91 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>28</sup>

**80.** En ese orden de ideas, el hecho de que no proceda recurso alguno en contra de la resolución que se dicte en la audiencia que se prevé el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como bien se sostuvo en la resolución recurrida, efectivamente busca preservar los principios de celeridad y concentración; pero esos fines mediatos, guardan relación de dependencia con los citados principios constitucionales de contradicción, oralidad y publicidad que rigen el sistema penal acusatorio.

**81.** Ello, porque la medida, al buscar dar celeridad a los procesos y un efecto útil o consecuencia al hecho de no asistir a la respectiva audiencia (sin que pueda entenderse estrictamente como una sanción), tiene también la finalidad

<sup>28</sup> **Artículo 91.** Forma de realizar las citaciones

"Cuando sea necesaria la presencia de una persona para la realización de un acto procesal, la autoridad que conoce del asunto deberá ordenar su citación mediante oficio, correo certificado o telegrama con aviso de entrega en el domicilio proporcionado, cuando menos con cuarenta y ocho horas de anticipación a la celebración del acto.

"También podrá citarse por teléfono al testigo o perito que haya manifestado expresamente su voluntad para que se le cite por este medio, siempre que haya proporcionado su número, sin perjuicio de que si no es posible realizar tal citación, se pueda realizar por alguno de los otros medios señalados en este capítulo.

"En caso de que las partes ofrezcan como prueba a un testigo o perito, deberán presentarlo el día y hora señalados, salvo que soliciten al órgano jurisdiccional que por su conducto sea citado en virtud de que se encuentran imposibilitados para su comparecencia debido a la naturaleza de las circunstancias.

"En caso de que las partes, estando obligadas a presentar a sus testigos o peritos, no cumplan con dicha comparecencia, se les tendrá por desistidos de la prueba, a menos que justifiquen la imposibilidad que se tuvo para presentarlos, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha fijada para la comparecencia de sus testigos o peritos.

"La citación deberá contener:

"I. La autoridad y el domicilio ante la que deberá presentarse;

"II. El día y hora en que debe comparecer;

"III. El objeto de la misma;

"IV. El procedimiento del que se deriva;

"V. La firma de la autoridad que la ordena, y

"VI. El apercibimiento de la imposición de un medio de apremio en caso de incumplimiento."





legítima y mediata de que, en este caso, la víctima u ofendido del delito, asistan a la audiencia a efecto de que generen la información necesaria para que el Juez dirima la controversia sometida a su consideración, con base exclusivamente en esa información.

**82.** De esta manera, la inasistencia injustificada del inconforme, implica la ausencia de exposición de agravios que le brinden méritos a la impugnación, y con ello, la carencia de material sobre el cual se pueda pronunciar el juzgador.

**83.** Así, asunción de medidas legislativas gravosas, como el dejar sin materia el medio de impugnación innominado o la improcedencia de recurso alguno en contra la resolución que se dicte, están orientadas a incentivar que las partes asistan a las audiencias, a efecto de que se refuerce la efectividad de los derechos humanos de audiencia y de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos del delito. Lo que no sucede si la decisión de asistir a la audiencia, se deja al arbitrio de las partes, pues con ello se motivaría, en el caso, la ausencia de la víctima u ofendido, en contravención de los principios constitucionales que rigen el proceso penal acusatorio.

**84.** Ahora bien, conforme al principio jurídico *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (nadie puede alegar a su favor su propia torpeza o dolo o no puede ser escuchado el que invoca su propia culpa), los tribunales no deben amparar situaciones donde la supuesta vulneración de los derechos fundamentales del actor se derive de una actuación negligente, dolosa o de mala fe. Cuando ello ocurre, es decir, cuando el particular pretende aprovecharse del propio error, dolo o culpa, se ha justificado la aplicación de este principio como una forma de impedir el acceso a ventajas indebidas o inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico. Por lo que la persona está, *prima facie*, imposibilitada jurídicamente de obtener beneficios originados de su actuar doloso o negligente.

**85.** Por lo que, si la víctima u ofendido fueron debidamente notificados de la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y de manera injustificada deja de asistir a la diligencia; la consecuencia jurídica necesaria, es que el Juez declare sin materia la correspondiente impugnación. Resolución que no admite recurso alguno, porque el faltista no puede alegar a su favor su propia negligencia o dolo de haber estado



ausente de la audiencia, y pretender beneficiarse así del incumplimiento a una obligación procesal que, además, está orientada a proteger de manera más efectiva su propio derecho de acceso a la justicia.

**86.** En ese orden de ideas, resulta razonable que no se admita recurso ordinario alguno, en contra de la resolución que dicte el Juez de Control, en el sentido de declarar sin materia el medio de impugnación innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando las partes, en este caso, la víctima o el ofendido, injustificadamente deje de asistir a la correspondiente audiencia, estando debidamente notificado para ello. Pues esa medida encuentra justificación en la plena vigencia de los principios de contradicción, oralidad y publicidad que regían el sistema penal acusatorio.

**87.** Y sin que el hecho de que no proceda recurso ordinario alguno en contra de la citada resolución, implique que se ubique al ofendido o víctima del delito en estado de indefensión; pues en todo caso, tendrá expedita la vía del amparo indirecto, como lo dilucidó esta Primera Sala en las antes citadas contradicciones de tesis **233/2017** y **177/2020**.

**88.** Consideraciones análogas a las sostenidas en el presente apartado, fueron sustentadas por esta Primera Sala, al resolver amparo directo en revisión **1641/2021**, en sesión de veinte de octubre de dos mil veintiuno, presentado bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.<sup>29</sup>

**89. II.** Por otra parte, la quejosa, en sus **conceptos de violación**, planteó que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, era contrario al derecho fundamental de igualdad procesal, a que se refiere la fracción V, del apartado A, del artículo 20 constitucional, porque establece una sanción para el caso de que la víctima o sus representantes no asistan a la audiencia respec-

<sup>29</sup> Por unanimidad de cinco votos de las Señoras y los Señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En el que se analizó y sostuvo la constitucionalidad del artículo 63 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que prevé que las resoluciones del órgano jurisdiccional serán dictadas en forma oral, con expresión de sus fundamentos y motivaciones, quedando los intervinientes en ellas y quienes estaban obligados a asistir formalmente notificados de su emisión.



tiva, pues se declara sin materia el recurso innominado previsto en el mismo numeral. Sin embargo, en caso de que sea el Ministerio Público el que no acuda a la audiencia, únicamente se le impone una multa y se reprograma la diligencia.

**90.** Además, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentran supuestos en los que prevalecen los derechos de las víctimas e imputados, respecto de las reglas procesales, como el caso cuando el Ministerio Público no formula la acusación en el plazo de quince días, en términos del artículo 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que no se decreta sobreseimiento, sino que de acuerdo con el artículo 325 del mismo ordenamiento, el Juez de Control hace del conocimiento al superior jerárquico del omiso, para que en el plazo de quince días se pronuncie al respecto. Lo que ponía de manifiesto que se ponderaba el derecho de acceso a la justicia de la víctima, por encima de un artículo procesal.

**91.** En respuesta, en la sentencia recurrida se consideró que no existía trato diferenciado, porque los aspectos que regulaban los artículos 324 y 325 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en cuanto sus hipótesis fácticas, momento procedimental en que se ubicaban y el interés jurídico que tendían a salvaguardar, eran diversos de los que se consideraban en el artículo impugnado, por lo que no estaban relacionados ni podrían equiparse entre sí.

**92.** Ello, porque los primeros, tendían a asegurar la prosecución y sanción de los ilícitos penales, evitando su impunidad; mientras que el segundo, buscaba proteger los principios de igualdad procesal de las partes, seguridad jurídica y celeridad del procedimiento. De ahí la imposibilidad de formular un ejercicio comparativo entre sus consecuencias jurídicas.

**93.** En sus argumentos de **agravio**, la quejosa consideró que era incorrecto lo afirmado en la sentencia recurrida, porque en caso de diferirse la audiencia a que se refería la norma reclamada, la defensa y el imputado podían estar presentes en ella y ejercer así el principio de contradicción.

**94.** De esta manera, era dable cuestionar el caso cuando el imputado, su defensor o el Ministerio Público, no se presentarán a la audiencia relativa; en



el caso de este último, únicamente se le imponía una multa y la audiencia se reprogramaba.

**95.** Para dar respuesta al motivo de disenso, cabe destacar que el principio de igualdad procesal, encuentra sustento en la fracción V, del apartado A, del artículo 20 de la Constitución Federal, que establece, en lo conducente, que las partes tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

**96.** Esta Primera Sala, al resolver los amparos directos **9/2008** y **16/2008**,<sup>30</sup> se pronunció acerca de los alcances de ese principio, y expuso que el principio de igualdad, por virtud del cual las partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales, deriva a su vez, de la regla general de la igualdad de los sujetos ante la ley, que exige la supresión de cualquier tipo de discriminación que se base en la raza o el grupo étnico, el sexo, la clase social o el estatus político, esto es, la igualdad entre todos los seres humanos respecto de los derechos fundamentales, es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminación, y por consiguiente, de unificaciones de todo aquello que venía reconociendo como idéntico, una naturaleza común del hombre por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera.

**97.** Dentro de la garantía del debido proceso legal, que permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva, está implícita la igualdad procesal, ya que ese acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, debe realizarse en condiciones de igualdad procesal, esto es, las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno.

**98.** La Sala argumentó que la prohibición de que se produzca indefensión, constituye una garantía que implica el respeto del esencial principio de contra-

<sup>30</sup> Resueltos en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del voto emitido por el presidente Sergio A. Valls Hernández, quien formulará voto particular.



dicción, de modo que los contendientes en posición de igualdad, dispongan de las mismas oportunidades de alegar y probar cuanto estimen conveniente, lo que significa que en todo proceso debe respetarse el derecho de defensa contradictorio de las partes contendientes, mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses.

**99.** Así, se estimó que el debido proceso legal existe cuando un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables; puesto que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia, y para tal fin, atiende al conjunto de actos de diversas características generalmente reunido bajo el concepto de debido proceso legal, con base en el cual, los tribunales deben dirimir los conflictos sobre los derechos de las personas mediante un procedimiento que otorgue a las partes una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

**100.** Con base en ello, la garantía del debido proceso legal, permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal; por efectiva, se debe entender que el principio de igualdad procesal sea capaz de producir las consecuencias para las que fue creado.

**101.** En ese contexto, en el citado precedente se concluyó que en el proceso penal, el equilibrio de los sujetos procesales es de suma importancia, pues debe concedérseles iguales condiciones procesales de manera que ninguno de ellos quede en estado de indefensión.<sup>31</sup>

**102.** Aunado a lo anterior, esta Primera Sala estima que el principio de igualdad procesal se relaciona, a su vez, con los principios de igualdad ante la ley y

---

<sup>31</sup> De esas consideraciones derivó la jurisprudencia 1a./J. 141/2011 (9a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2103.



entre las partes, previstos, respectivamente, en los artículos 10 y 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>32</sup>

**103.** En esos términos, las partes procesales que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa, según sea el caso. En ese tenor, corresponde a las autoridades que intervengan en el procedimiento penal, emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar la igualdad de las partes, sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen.

**104.** Asimismo, el principio de igualdad ante la ley impone un mandato de no discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas; y en el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera.

**105.** Por lo demás, la observancia de los principios de igualdad ante la ley y entre las partes implica, asimismo, que durante el proceso penal los Jueces están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal.

<sup>32</sup> **Artículo 10.** Principio de igualdad ante la ley

"Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

"Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera."

**Artículo 11.** Principio de igualdad entre las partes

"Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen."



**106.** En ese orden de ideas, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lejos de vulnerar el derecho fundamental de igualdad procesal, constituye propiamente una manifestación del mismo, al otorgarle a la víctima u ofendido del delito, la posibilidad de impugnar ante el Juez de Control, las determinaciones del Ministerio Público relativas a la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad, el no ejercicio de la acción penal, y en general, cualquiera acto u omisión que implique la paralización, suspensión o terminación de la investigación.

**107.** Pues con ello, como lo señaló esta Primera Sala, al resolver la ya citada contradicción de tesis **177/2020**, se le garantiza su derecho de acceso a la justicia, priorizando la protección de sus derechos y asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal, al permitirle combatir las citadas determinaciones ministeriales, que inciden en contra de sus derechos o intereses, ante una eventual terminación anticipada del proceso.

**108.** De esta manera, si la idea de igualdad procesal se condensa en que las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno. Entonces, queda de manifiesto que a través del medio de defensa innominado que establece el numeral tildado de inconstitucional, la víctima encuentra una forma de equilibrio respecto de sus derechos e intereses, respecto de las atribuciones del Ministerio Público con relación a la investigación, y las consecuencias que estas pueden representar en favor del imputado.

**109.** Y en cuanto a la consecuencia jurídica que se atribuye a la inasistencia injustificada de la víctima u ofendido a la correspondiente audiencia, en el sentido de que el Juez de Control declare sin materia el correspondiente medio de impugnación instado por la misma; ya quedó precisada su razonabilidad, al tenor del respeto a los principios de contradicción, oralidad y publicidad que rigen el sistema penal acusatorio; y por tanto, como bien se señaló en la resolución recurrida, por sus peculiaridades no puede compararse, vis a vis, con otros supuestos legales.

**110.** Consecuentemente, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera el derecho fundamental de igualdad procesal, a que se refiere la fracción V, del apartado A, del artículo 20 constitucional.



**111. III.** La parte quejosa, sus **conceptos de violación**, argumentó que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, vulneraba el derecho fundamental de igualdad ante la ley, a que se refería el artículo 10 del mismo ordenamiento legal, porque consignaba como sanción para la víctima o sus representantes legales, por no asistir a la audiencia respectiva, que se declarara sin materia el recurso innominado que promovió.

**112.** En la resolución recurrida, se señaló que la norma no reflejaba la existencia de trato diferenciado alguno en función de aspectos de carácter social, político, cultural, económico o de cualquier otra índole de las que prevé el numeral 1o. constitucional, sino que de su contenido se observaba que las hipótesis que previa, se aplicaban de manera uniforme a cualquier sujeto.

**113.** Determinación que se impugnó en **agravios**, bajo el argumento de que se daba un trato diferenciado entre la víctima u ofendido del delito, y otras partes procesales como el representante social y el imputado, para el caso de que no se presenten a la audiencia a que refiere el numeral impugnado.

**114.** Al respecto, esta Primera Sala ha destacado en otras ocasiones, que el principio de igualdad se encuentra contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, a través de la prohibición de discriminación; así como en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el preámbulo y artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.<sup>33</sup>

**115.** En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que "la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona".<sup>34</sup> Así, ha sostenido que "resulta incompatible con la dignidad humana 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

<sup>33</sup> Acción de inconstitucionalidad **61/2016**, Pleno, aprobada el 4 de abril de 2017.

<sup>34</sup> Opinión consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 55.





discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad".<sup>35</sup>

**116.** Con todo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha referido en diversas ocasiones, que "no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana".<sup>36</sup> De manera similar, esta Suprema Corte ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria.

**117.** En efecto, de acuerdo con la doctrina de este Alto Tribunal, la *distinción* y la *discriminación* son términos jurídicamente diferentes: la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda, constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Así, un trato será discriminatorio siempre que la distinción se encuentra injustificada, es decir, si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional.<sup>37</sup>

**118.** Para poder evaluar si una determinada disposición normativa es compatible con el principio de igualdad y no discriminación en su vertiente de igualdad ante la ley, es indispensable verificar, en primer lugar, si el legislador efectivamente estableció una distinción en la ley, ya sea por *exclusión tácita*<sup>38</sup> o por *exclusión expresa*.<sup>39</sup> Una vez establecido lo anterior, el siguiente paso consiste en determinar si tal distinción encuentra justificación constitucional. Para ello, debe determinarse si la misma incide en una *categoría sospechosa*, conforme

<sup>35</sup> *Ídem*.

<sup>36</sup> *Ibid*.

<sup>37</sup> 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro:

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109.

<sup>38</sup> Como su nombre lo indica, la discriminación por exclusión tácita tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa. Este escenario suele presentarse cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro colectivo que se encuentra en una situación equivalente.

<sup>39</sup> La discriminación por diferenciación expresa ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. Lo que normalmente se busca al aducir el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa es quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se aplique el régimen jurídico creado para su situación.



al artículo 1o. constitucional, en cuyo caso correspondería aplicar un *test estricto de igualdad*; o si la misma, al no incidir en alguna de dichas categorías, debe ser analizada bajo un *test ordinario*.<sup>40</sup>

**119.** En el caso, no se aprecia que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establezca alguna distinción entre los derechos de la víctima u ofendido y los del imputado, por lo que no puede estimarse contrario al principio de igualdad.

**120.** Máxime que el recurso innominado previsto en el numeral impugnado, como lo señaló esta Primera Sala al resolver la ya citada contradicción de tesis **177/2020**, le corresponde en exclusiva a la víctima u ofendido del delito, en quien recaen las obligaciones procesales de impulsarlo. En tanto que el Ministerio Público, es quien en su caso resentirá la decisión que adopte el Juez de Control, porque el medio de impugnación se interpone en contra de sus determinaciones, actos u omisiones dentro de la integración de la correspondiente indagatoria.

**121.** En consecuencia, al no advertirse la existencia de algún trato diferenciado entre las víctimas u ofendidos del delito y alguna de las otras partes procesales, es claro el precepto impugnado, no viola el derecho fundamental de igualdad ante la ley.

**122.** Así derivado de todo lo anterior, al no advertirse violación alguna a los derechos invocados por la quejosa, sus agravios resultan infundados; y en consecuencia, se confirma la sentencia recurrida, aun por razones diversas a las aludidas en ésta.

**123.** En esa tesitura, 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.

<sup>40</sup> Acción de inconstitucionalidad **61/2016**, Pleno, aprobada el cuatro de abril de dos mil diecisiete.



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* , en contra del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos del considerando Séptimo de esta ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto aclaratorio, 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.

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

**Nota:** Las tesis aisladas y de jurisprudencia de títulos y subtítulos: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", "JUICIO ORAL MERCANTIL. EL LEGISLADOR CUENTA CON FACULTADES PARA LIMITAR VÁLIDAMENTE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DE RESOLUCIONES PRONUNCIADAS EN ESTE TIPO DE JUICIOS." y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los número de identificación 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXXIX/2016 (10a.) y 1a./J. 125/2017 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 914; 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 371 y 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con números de registro digital: 2013154, 2013209 y 2015679, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.) y 1a./J. 27/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 233/2017, 252/2018 y 177/2020 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas y 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 57, Tomo I, agosto de 2018, página 909 y 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1084 y Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1785, con números de registro digital: 27990, 28674 y 30077, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre 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 en revisión 592/2020.

## I. Antecedentes

1. En sesión de diecinueve de enero de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión citado al rubro, por unanimidad de cinco votos,<sup>1</sup> en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional.

## II. Razones de la sentencia

2. En la sentencia, se declaró la constitucionalidad del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>2</sup> en su porción normativa: "... En caso de

<sup>1</sup> De las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat y quien suscribe este voto.

<sup>2</sup> "Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a



*que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación".* Así como en su último párrafo que establece: "*La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno*".

3. Al respecto, la quejosa estimó que las porciones impugnadas violentaban su derecho de acceso a la justicia, lo cual se declaró infundado, en virtud de que esta Primera Sala en la contradicción de tesis 233/2017,<sup>3</sup> consideró que el legislador incorporó en el aludido precepto un medio de defensa idóneo para que la víctima u ofendido puedan impugnar en sede judicial, las omisiones de la autoridad ministerial, así como las determinaciones sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal. En el entendido de que, también, se determinaron cuestiones similares en la contradicción de tesis 177/2020.<sup>4</sup>
4. Por otro lado, respecto a la porción normativa "*En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación*", se dijo que esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 266/2020<sup>5</sup> determinó que ésta no quebrantaba la tutela judicial efectiva.

---

la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno"

<sup>3</sup> Fallada en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que se refiere al fondo del asunto.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos de las Señoras y los Señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

<sup>5</sup> Resuelta el once de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.



5. Bajo esos parámetros y a efecto de responder los agravios de la quejosa, se dijo que para verificar la constitucionalidad de la porción normativa combatida, era necesario advertir si el supuesto para declarar sin materia el medio de defensa, representaba un obstáculo para que la tutela judicial fuera efectiva por no permitirle plantear sus pretensiones ante el tribunal competente.
6. Así, se destacó lo expuesto por esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 252/2018,<sup>6</sup> en la que sostuvo que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debía interpretarse de acuerdo con los principios constitucionales que regían el sistema penal acusatorio, especialmente los de publicidad, oralidad y contradicción, de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción X, constitucional, que dispone que dichos principios también son aplicables para las audiencias preliminares al juicio.
7. Por tanto, se dijo que, por lo que hace a la porción normativa impugnada: "*... La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno*", esta Primera Sala en el amparo en revisión 266/2020, determinó que resulta razonable que se declare sin materia el medio de impugnación innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque ello encuentra justificación en la plena vigencia de los principios de contradicción, oralidad y publicidad que regían el sistema penal acusatorio.
8. Lo anterior, porque el hecho de que no proceda recurso alguno en contra de la resolución que se dicte en la audiencia que se prevé el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es porque se busca preservar los principios de celeridad y concentración; pero esos fines mediatos, guardan relación de dependencia con los citados principios constitucionales de contradicción, oralidad y publicidad que rigen el sistema penal acusatorio.
9. En el entendido de que, el hecho de que no proceda recurso ordinario alguno, no implica que se ubique al ofendido o víctima del delito en estado de indefensión, ya que tendrá expedita la vía del amparo indirecto, como lo dilucidó esta Primera Sala en las contradicciones de tesis 233/2017 y 177/2020.

---

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de trece de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reservó el derecho de formular voto concurrente.



10. Finalmente, se determinó que no se advertía que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establezca alguna distinción entre los derechos de la víctima u ofendido y los del imputado, por lo que no puede estimarse contrario al principio de igualdad.

### III. Razones de la concurrencia

11. Si bien voté a favor del sentido de la sentencia, reservé la elaboración de este voto concurrente para expresar mi disenso respecto a algunas de sus consideraciones.
12. Como se observa en el apartado anterior, la sentencia se apoya en parte de las consideraciones establecidas en la contradicción de tesis 252/2018, **en la que se determinó como un principio del sistema penal adversarial a la oralidad.**
13. En aquel precedente formulé voto concurrente, así como en el amparo en revisión 266/2020, que también se invoca en la sentencia, para dejar constancia de mi opinión, en el sentido de que la oralidad no debe ser considerada como un principio del nuevo sistema de justicia penal, pues éste no es reconocido como tal en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
14. Desde mi perspectiva, la oralidad constituye una herramienta para que las partes expongan ante el Juez sus pretensiones en ejercicio del principio de contradicción, lo que de manera alguna constituye uno de los principios que desde la propia Constitución se establecen para el sistema, a saber, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.
15. Consecuentemente, no obstante que compartí el sentido de la resolución, preciso mi disenso respecto a parte de sus consideraciones en los términos expuestos en el presente voto.

**Nota:** La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 233/2017, 252/2018 y 177/2020 citadas en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas y 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 57, Tomo I, agosto de 2018, página 909 y 66,



Tomo II, mayo de 2019, página 1084 y Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1785, con números de registro digital: 27990, 28674 y 30077, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto aclaratorio** que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el amparo en revisión 592/2020, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de enero de dos mil veintidós.

En este asunto la Primera Sala resolvió que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera el derecho de acceso a la justicia ni el de igualdad procesal, al prever en sus porciones normativas que el Juez de Control declarará sin materia la impugnación en el caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados y que tal decisión del Juez de Control no admitirá recurso alguno.

Aun cuando estoy a favor de la decisión tomada en este asunto, como lo expresé en sesión, me permito aclarar mi voto exclusivamente en relación con la cita de un precedente en la sentencia.

Me refiero a la contradicción de tesis 177/2020.

Destaco que en esa contienda de criterios –resuelta por esta Sala el veintitrés de junio de dos mil veintiuno– emití voto en contra, al no haber compartido la materia de la contradicción que versó sobre si el inculpado o quien se ostentara como tal, previo a acudir al juicio de amparo estaba obligado a promover el medio de defensa inmerso en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ciertamente, en esa ocasión mi voto disidente obedeció a que consideré que la materia de la contradicción debía abarcar más interrogantes, como era dilucidar en primer término y frontalmente si el imputado se encontraba legitimado para hacer valer el medio de defensa previsto en el citado precepto legal, lo cual para mí era decisivo, pues de ello dependía el determinar si se encontraba obligado o no a agotar el medio de defensa como requisito previo para promover el juicio de amparo.





No obstante lo anterior, ahora en este amparo en revisión no se aludió propiamente a esa temática referente al imputado, sino únicamente se hace de cara a la víctima u ofendido, quienes se encuentran expresamente señalados en el precepto en cuestión, como aquellas personas que pueden acudir al medio de defensa y conforme a los supuestos ahí previstos e interpretados por esta Primera Sala al resolver la diversa contradicción de tesis 233/2017, en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

En esas circunstancias, si de aquella contradicción de tesis 177/2020 para resolver la sentencia que motiva este pronunciamiento, exclusivamente fue empleado como apoyo lo que atañe al medio de defensa desde la perspectiva de la víctima u ofendido, sin hacer alusión alguna al imputado; basta con aclarar que mi voto a favor de este amparo en revisión, a pesar de la cita de aquel precedente es únicamente en cuanto describe lo ahí decidido, de manera que no implica un cambio de criterio de mi parte respecto de la mencionada contradicción de tesis que, en su momento, voté en contra.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 177/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1785, con número de registro digital: 30077.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO A LA IGUALDAD PROCESAL RECONOCIDO EN LA FRACCIÓN V DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO LO VULNERA.**

Hechos: Se inició la correspondiente carpeta de investigación en contra de una persona por el delito de homicidio culposo; el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal y su archivo definitivo. Decisión que fue impugnada por la parte ofendida a través del recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin



embargo, ante la inasistencia injustificada de la promovente y de sus asesores jurídicos a la audiencia a que se refiere el citado precepto legal, el Juez de Control declaró sin materia el medio de defensa. Inconforme con lo resuelto, la persona ofendida promovió amparo indirecto en el que reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo, por considerar que vulneraba el derecho fundamental de igualdad procesal, bajo el argumento de que con esa determinación se le impuso una sanción que no se le aplicaba al Ministerio Público cuando no asistía a la misma audiencia, pues únicamente se le imponía una multa y la diligencia se reprogramaba; sin soslayar que en el Código Nacional de Procedimientos Penales había supuestos en los que prevalecían los derechos de las víctimas e imputados, respecto de las reglas procesales, como cuando el Ministerio Público no formulaba la acusación en el plazo de quince días, en términos de su artículo 324, en el que no se decretaba sobreseimiento, sino que de acuerdo con su artículo 325, el Juez de Control lo hacía del conocimiento del superior jerárquico del omiso, para que en el plazo de quince días se pronunciara al respecto.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la porción normativa: "... En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación", prevista en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera el derecho fundamental de igualdad procesal, previsto en la fracción V del apartado A del artículo 20 de la Constitución Federal.

**Justificación:** El principio de igualdad procesal encuentra sustento en la fracción V del apartado A del artículo 20 de la Constitución Federal, que establece que las partes tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa, respectivamente. En ese orden de ideas, corresponde a las autoridades que intervengan en el procedimiento penal emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar la igualdad de las partes, sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales



y las leyes que de ellos emanen; asimismo, el principio de igualdad ante la ley impone un mandato de no discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas; y en el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera. Así, la observancia de los principios de igualdad ante la ley y entre las partes, implica que durante el proceso penal los Jueces están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal. Consecuentemente, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al otorgarle a la víctima u ofendido del delito la posibilidad de impugnar ante el Juez de Control las determinaciones del Ministerio Público relativas a la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad, el no ejercicio de la acción penal y, en general, cualquier acto u omisión que implique la paralización, suspensión o terminación de la investigación, lejos de vulnerar el derecho fundamental de igualdad procesal constituye propiamente una manifestación del mismo, pues con ello se le garantiza su derecho de acceso a la justicia, priorizando la protección de sus derechos y asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal, al permitirle combatir las citadas determinaciones ministeriales que inciden en contra de sus derechos o intereses, ante una eventual terminación anticipada del proceso. De esta manera, si la idea de igualdad procesal se condensa en que las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno, entonces queda de manifiesto que a través del medio de defensa innominado que establece el citado artículo, la víctima encuentra una forma de equilibrio entre sus derechos e intereses, respecto de las atribuciones del Ministerio Público con relación a la investigación y las consecuencias que éstas pueden representar en favor del imputado. Y en cuanto a la consecuencia jurídica que se atribuye a la inasistencia injustificada de la víctima u ofendido a la correspon-



diente audiencia, en el sentido de que el Juez de Control declare sin materia el medio de impugnación instado por la misma, encuentra su razonabilidad al tenor del respeto a los principios de contradicción, oralidad y publicidad que rigen el sistema penal acusatorio y, por tanto, por sus peculiaridades no puede compararse, vis a vis, con otros supuestos legales. Consecuentemente, la porción normativa "... En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación" prevista en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera el derecho fundamental de igualdad procesal, a que se refiere la fracción V del apartado A del artículo 20 constitucional.

#### 1a./J. 157/2022 (11a.)

Amparo en revisión 592/2020. María del Carmen Vargas Luna. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto aclaratorio, 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 Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 157/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO LO VULNERA, SINO QUE LO GARANTIZA.**

Hechos: Se inició la correspondiente carpeta de investigación en contra de una persona por el delito de homicidio culposo; el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal y su archivo definitivo. Decisión que fue impugnada por la parte ofendida a través del recurso innominado pre-



visto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, ante la inasistencia injustificada de la promovente y de sus asesores jurídicos a la audiencia a que se refiere el citado precepto legal, el Juez de Control declaró sin materia el medio de defensa. Inconforme con lo resuelto, la persona ofendida promovió amparo indirecto, en el que reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo, por estimar que vulneraba su derecho fundamental de acceso a la justicia, porque ante su inasistencia a la correspondiente diligencia, se declaró sin materia el medio de defensa que promovió, y no se establecía recurso alguno en contra de esa determinación judicial.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las porciones normativas: "... En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación" y "La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno", previstas en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulneran el derecho fundamental de acceso a la justicia, sino que lo garantizan.

**Justificación:** La adopción de medidas legislativas gravosas, como el dejar sin materia el medio de impugnación innominado o la improcedencia de recurso alguno en contra de esa resolución, en los términos que se establecen en el artículo 258 citado, están orientadas a incentivar que las partes asistan a las audiencias, a efecto de que se refuerce la efectividad de los derechos humanos de audiencia y de acceso a la justicia de las personas víctimas u ofendidas del delito; lo que no sucede si la decisión de asistir a la diligencia se deja a su arbitrio, pues con ello se motivaría su ausencia, en contravención a los principios constitucionales que rigen el proceso penal acusatorio. En efecto, el hecho de que no proceda recurso alguno en contra de la resolución que se dicta en la audiencia que prevé el artículo de referencia, busca preservar los principios de celeridad y concentración; fines mediatos que guardan relación de dependencia con los principios constitucionales de contradicción, oralidad y publicidad que rigen el sistema



penal acusatorio. Ello, porque la medida, al buscar dar celeridad a los procesos y un efecto útil o consecuencia al hecho de no asistir a la respectiva audiencia (sin que pueda entenderse estrictamente como una sanción), tiene también la finalidad legítima y mediata de que la víctima u ofendido del delito asista a la audiencia, a efecto de que genere la información necesaria para que el Juez dirima la controversia sometida a su consideración, con base exclusivamente en esa información; así, su inasistencia injustificada implica la ausencia de exposición de agravios que le brinden méritos a la impugnación y, con ello, la carencia de material sobre el que se pueda pronunciar el juzgador. Además, conforme al principio jurídico *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (nadie puede alegar a su favor su propia torpeza o dolo o no puede ser escuchado el que invoca su propia culpa), los tribunales no deben amparar situaciones en las que la supuesta vulneración de los derechos fundamentales del actor, se deriven de una actuación negligente, dolosa o de mala fe; cuando ello ocurre, es decir, cuando el particular pretende aprovecharse del propio error, dolo o culpa, se ha justificado la aplicación de ese principio, como una forma de impedir el acceso a ventajas indebidas o inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico; por lo que la persona está, *prima facie*, imposibilitada jurídicamente de obtener beneficios originados de su actuar doloso o negligente. En ese orden de ideas, si la víctima u ofendido fueron debidamente notificados de la celebración de la audiencia a que se refiere el precepto legal de referencia, y de manera injustificada deja de asistir, la consecuencia jurídica necesaria es que el Juez declare sin materia la correspondiente impugnación. Resolución que no admite recurso alguno, porque el faltista no puede alegar en su favor su propia negligencia o dolo de haber estado ausente en la audiencia, y pretender beneficiarse así del incumplimiento a una obligación procesal que, además, está orientada a proteger de manera más efectiva su propio derecho de acceso a la justicia. Consecuentemente, resulta razonable que no se admita recurso ordinario alguno en contra de la resolución que dicte el Juez de Control, en el sentido de declarar sin materia el medio de impugnación innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando la persona víctima u ofendida del delito, injustificadamente deja de asistir a la correspondiente audiencia, estando



debidamente notificada para ello, pues esa medida encuentra justificación en la plena vigencia de los principios de contradicción, oralidad y publicidad que rigen el sistema penal acusatorio. Y sin que el hecho de que no proceda recurso ordinario alguno en contra de la citada resolución, implique que se le ubique en estado de indefensión, pues en todo caso, tendrá expedita la vía del amparo indirecto.

### 1a./J. 155/2022 (11a.)

Amparo en revisión 592/2020. María del Carmen Vargas Luna. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto aclaratorio, 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 Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 155/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y 10 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO LO VULNERA.**

Hechos: Se inició la correspondiente carpeta de investigación en contra de una persona por el delito de homicidio culposo; el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal y su archivo definitivo. Decisión que fue impugnada por la parte ofendida a través del recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, ante la inasistencia injustificada de la promovente y de sus asesores jurídicos a la audiencia a que se refiere el citado precepto legal, el Juez de Control declaró sin materia el medio de defensa. Inconforme con lo resuelto, la persona ofendida promovió amparo indirecto en el que reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo, por considerar que vulneraba el derecho



fundamental de igualdad ante la ley, bajo el argumento de que consignaba una sanción para el ofendido o la víctima del delito, al ordenar que se declarara sin materia el recurso innominado, por no asistir a la audiencia respectiva, con lo que se le daba un trato diferenciado respecto del Representante Social y el imputado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la porción normativa: "... En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación", prevista en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera el derecho fundamental de igualdad ante la ley previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y 10 del ordenamiento procesal de referencia.

Justificación: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que el principio de igualdad se encuentra contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, a través de la prohibición de discriminación; de igual forma ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. En efecto, de acuerdo con la doctrina de este Alto Tribunal, la distinción y la discriminación son términos jurídicamente diferentes: la primera, constituye una diferencia razonable y objetiva; mientras que la segunda, una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. Así, un trato será discriminatorio siempre que la distinción se encuentre injustificada, es decir, si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional. Para poder evaluar si determinada disposición normativa es compatible con el principio de igualdad y no discriminación en su vertiente de igualdad ante la ley, es indispensable verificar, en primer lugar, si el legislador efectivamente estableció una distinción en la ley, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Establecido lo anterior, el siguiente paso consiste en determinar si tal distinción encuentra justificación constitucional; para ello, se debe determinar si la misma incide en una categoría sospechosa, conforme al artículo 1o. constitucional, en cuyo caso correspondería aplicar un test estricto de igual-





dad, y si no incide en alguna de esas categorías, debe ser analizada bajo un test ordinario. En ese orden de ideas, no se aprecia que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales establezca alguna distinción entre los derechos de la víctima u ofendido y los del imputado, por lo que no puede estimarse contrario al principio de igualdad. Máxime que el recurso innominado previsto en dicho numeral, como lo señaló esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 177/2020, le corresponde en exclusiva a la víctima u ofendido del delito, en quien recaen las obligaciones procesales de impulsarlo. En tanto que el Ministerio Público es quien, en su caso, resentirá la decisión que adopte el Juez de Control, porque el medio de impugnación se interpone en contra de sus determinaciones, actos u omisiones dentro de la integración de la correspondiente indagatoria. En consecuencia, al no advertirse la existencia de algún trato diferenciado entre las víctimas u ofendidos del delito y alguna de las otras partes procesales, es claro que el precepto impugnado no viola el derecho fundamental de igualdad ante la ley.

#### 1a./J. 156/2022 (11a.)

Amparo en revisión 592/2020. María del Carmen Vargas Luna. 19 de enero de 2022.

Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto aclaratorio, 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 Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 156/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 177/2020 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1785, con número de registro digital: 30077.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DIFERENCIA ENTRE AJUSTES RAZONABLES Y AJUSTES DE PROCEDIMIENTO.**

### **DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL NOMBRAMIENTO DE UN REPRESENTANTE ESPECIAL NO ES ARMONIZABLE CON LA CONVENCIÓN, AL VULNERAR EL DERECHO A TOMAR LAS PROPIAS DECISIONES Y A UNA VIDA INDEPENDIENTE.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1533/2020. 27 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO EN CONTRA DE ALGUNAS CONSIDERACIONES Y EFECTOS, Y RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, 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 27 de octubre de 2021, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 1533/2020, promovido en contra de la sentencia dictada el 12 de febrero de 2020 por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, en el juicio de amparo directo civil 974/2019.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala consiste en determinar, en caso de que se cumplan los requisitos de procedencia necesarios para la revisión en amparo directo, si el nombramiento de un representante especial es una expresión de ajuste razonable y si es acorde con la autonomía individual –incluida la libertad de tomar las propias decisiones– y con la independencia de las personas con discapacidad, a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



## I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. Vista la información que consta en el expediente, se advierte que \*\*\*\*\* , por propio derecho y en representación de su hija \*\*\*\*\* , así como \*\*\*\*\* , a través de mandatario judicial común, demandaron en la vía de proceso oral familiar de \*\*\*\*\* las siguientes prestaciones:

a) El aseguramiento de alimentos definitivos a favor de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , mediante la constitución de una garantía hipotecaria sobre el bien inmueble ubicado en \*\*\*\*\* .

b) La inscripción de dicha hipoteca en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

c) La compensación de hasta el 50 por ciento de los bienes adquiridos durante su matrimonio con el demandado.

d) La reparación del daño derivado de violencia económica y patrimonial en contra de la primera de las actoras.

e) El pago de gastos y costas judiciales.

2. En su contestación de demanda, el demandado negó las pretensiones reclamadas y controvertió los hechos narrados por su contraparte.

3. Seguido el juicio en sus trámites, la Jueza de primera instancia dictó sentencia<sup>1</sup> en la que condenó al demandado a: a) pagar una compensación económica por la cantidad equivalente al 35 por ciento del valor del bien inmueble en litigio, b) garantizar el pago de alimentos mediante garantía hipotecaria sobre dicho bien, y, una vez hecho esto, c) inscribir la hipoteca en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Por otra parte, absolvió al demandado de la reparación del daño reclamada (por violencia económica y patrimonial), así como del pago de gastos y costas.

<sup>1</sup> Dictada por la Jueza de Partido Especializado en Materia Familiar, con sede en Guanajuato, Guanajuato, en sesión de 19 de agosto de 2019.



4. Inconforme con el porcentaje determinado, la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala del conocimiento en el sentido de **confirmar** la sentencia recurrida.<sup>2</sup>

## II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

5. **Juicio de amparo directo.** \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo en contra de la sentencia de apelación.<sup>3</sup> Luego de admitida la demanda, el órgano jurisdiccional dio intervención al agente del Ministerio Público Federal, quien no formuló pedimentos. Por su parte, las actoras en el juicio natural, ahora tercero interesadas, presentaron demanda de amparo adhesivo.<sup>4</sup>

6. **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó sentencia en la que, por una parte, **concedió** el amparo al quejoso para efectos de reponer el procedimiento y, por otra, negó el amparo adhesivo a las terceras interesadas.<sup>5</sup>

7. **Recurso de revisión.** La parte tercero interesada interpuso recurso de revisión en contra de la concesión de amparo.<sup>6</sup> El presidente de esta Suprema Corte determinó admitir el recurso, registrarlo con el número 1533/2020 y turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de esta Primera Sala, para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>7</sup> Posteriormente, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispuso el abocamiento del asunto y el envío de los autos al Ministro ponente.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Dictada por la Tercera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, en sesión de 3 de octubre de 2019.

<sup>3</sup> Mediante escrito presentado el 28 de octubre de 2019 y registrado bajo el número de expediente 974/2019, relacionado con el amparo directo civil 973/2019.

<sup>4</sup> Mediante escrito presentado el 19 de noviembre de 2019.

<sup>5</sup> Correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, el cual dictó sentencia en sesión de 12 de febrero de 2020.

<sup>6</sup> Remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por oficio de 27 de septiembre de 2018, suscrito por el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito.

<sup>7</sup> Mediante acuerdo dictado el 10 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> Mediante acuerdo dictado el 23 de octubre de 2020.



### III. COMPETENCIA

8. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión, por tratarse de un asunto de naturaleza civil, cuya competencia corresponde a la Primera Sala.<sup>9</sup>

### IV. OPORTUNIDAD

9. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo correspondiente, es decir, oportunamente: la sentencia de amparo se notificó personalmente a la parte recurrente el jueves 13 de febrero de 2020, por lo que surtió sus efectos al día hábil siguiente, esto es, el viernes 14 de febrero del mismo año. En consecuencia, el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del lunes 17 de febrero al viernes 28 de febrero de 2020, sin considerar en dicho cómputo los días 22 y 23 de febrero por ser inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

10. En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión se presentó el jueves 27 de febrero de 2020 ante la Oficialía de Partes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, resulta notorio que se interpuso de manera oportuna.

### V. LEGITIMACIÓN

11. Esta Primera Sala considera que las recurrentes están legitimadas para interponer el presente recurso de revisión, pues queda probado que en el juicio de amparo directo les fue reconocido el carácter de tercero interesadas, en términos del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo. Así, dado que la sentencia recurrida determinó conceder el amparo solicitado por su contraparte en

<sup>9</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, en relación con el 96 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.



el juicio ordinario, entonces resulta evidente que dicha resolución es adversa a sus intereses.

## VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

12. A fin de dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es imprescindible hacer un repaso de los antecedentes del asunto, así como de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, de las consideraciones de la sentencia recurrida y de los agravios esgrimidos en el recurso de revisión interpuesto por la parte tercero interesada.

### Juicio ordinario familiar

13. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por su propio derecho, y la primera en representación de \*\*\*\*\*, demandaron en la vía oral familiar de \*\*\*\*\* las siguientes prestaciones:

a) El aseguramiento de la pensión alimenticia definitiva mediante la constitución de garantía hipotecaria sobre el bien inmueble que habitan.

b) La inscripción de dicha garantía en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

c) La compensación económica de hasta el 50 por ciento de los bienes adquiridos durante la vigencia del matrimonio entre la primera de las actoras y el demandado.

d) La reparación del daño por violencia económica y patrimonial ejercida en contra de la primera de las actoras.

d) El pago de gastos y costas judiciales.

14. Como hechos fundantes de su acción, las promoventes señalaron que por sentencia firme fue decretada a su favor una pensión alimenticia del 30 por ciento de los ingresos del deudor alimentario demandado; que, como parte del rubro de habitación, se fijó la casa ubicada en el domicilio referido; que se en-



cuentran en situación de pobreza al carecer de ingresos económicos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades, que \*\*\*\*\* es empleada de una tienda de abarrotes (con ingresos semanales promedio de \*\*\*\*\* pesos), mientras que sus hijas sólo perciben como ingresos la pensión alimenticia a cargo del demandado, pues se encuentran cursando sus estudios académicos.

15. En su escrito de contestación, el demandado opuso las defensas y excepciones que consideró convenientes, entre las que destacan la improcedencia de las acciones de compensación económica, de reparación del daño y de fijación de pensión alimenticia definitiva, esta última debido a que las actoras son mayores de edad y no subsiste su necesidad alimentaria.

16. Seguida la secuela procesal correspondiente, la Jueza dictó sentencia en la que decretó a favor de la señora \*\*\*\*\* una indemnización compensatoria del 35 por ciento de los bienes adquiridos durante su matrimonio con el demandado, los cuales únicamente consisten en la casa en la que habita con sus hijas. Además, condenó al demandado a constituir una hipoteca sobre dicho bien inmueble a fin de garantizar el pago de alimentos, y, finalmente, absolvió al demandado del pago de la reparación del daño por violencia económica y patrimonial, así como del pago de gastos y costas.

17. Inconforme con dicha resolución, únicamente la parte actora interpuso **recurso de apelación**. La Sala de apelación confirmó la sentencia recurrida, bajo la consideración de que si bien la señora \*\*\*\*\* se dedicó durante su matrimonio preponderantemente a las labores del hogar y al cuidado de sus hijas, el señor \*\*\*\*\* –deudor alimentario– es una persona con esclerosis múltiple, condición que le impide desarrollar una actividad laboral y nada impide que la actora se incorpore a una actividad remunerada, por lo que concluyó que el porcentaje de 35 por ciento establecido en la sentencia apelada resultaba apegado a derecho.

### **Demanda de amparo**

18. El quejoso plantea, en su demanda de amparo, los conceptos de violación que se narran a continuación.



a) La sentencia reclamada es violatoria de los derechos de acceso a la justicia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad, contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, así como de los principios jurídicos de congruencia y exhaustividad en el análisis del caudal probatorio.

(i) Para la procedencia de la acción de pago de alimentos es necesario contar con tal derecho, así como también para la constitución de la hipoteca derivada de dicha obligación. En el caso, \*\*\*\*\* tenía 17 años al momento de la presentación de la demanda (octubre de 2017) y en julio de 2018 adquirió la mayoría de edad, sin que haya acreditado que se encontraba estudiando: la única prueba aportada al inicio de la secuela procesal fue una constancia de inscripción a la preparatoria oficial de la Universidad de Guanajuato,<sup>10</sup> por lo que, de acuerdo con su edad, debe presumirse que ya concluyó su bachillerato. Al no estar acreditado que la actora, ahora mayor de edad, se encuentre cursando sus estudios universitarios, es claro que ya no tiene derecho a pensión alimenticia, ni habitación, ni mucho menos a la garantía hipotecaria.

(ii) Por otra parte, la actora \*\*\*\*\* , igualmente contaba con 22 años al momento de la presentación de la demanda y no acreditó estar estudiando alguna licenciatura o carrera técnica, pues sólo aportó al juicio la constancia de pago de inscripción de "autoacceso general" al centro de idiomas de la Universidad de Guanajuato, lo que no representa que esté estudiando una licenciatura: el acceso a dicho centro de aprendizaje no tiene un periodo determinado de inicio y fin, ni le lleva a obtener algún grado académico. Además, existe constancia del director de la red médica de la Universidad de Guanajuato de que la dieron de baja del sistema desde enero de 2017.

(iii) Debido a que mis dos hijas son mayores de edad y no se encuentran estudiando una licenciatura, entonces no existe obligación alimentaria de mi parte y, por ende, tampoco la obligación de constituir una hipoteca para garantizar el pago al que no se está obligado.

(iv) La Jueza no considera que, debido a los descuentos que se hacen automáticamente sobre la pensión que recibo por invalidez permanente, tengo

<sup>10</sup> Semestre comprendido de agosto a diciembre de 2018.





un déficit económico, es decir, tengo un nivel de vida muy inferior al de las actoras, además de que tampoco se probó que la señora \*\*\*\*\* esté impedida para trabajar y que entonces yo deba seguir soportando toda la carga alimentaria.

b) Se vulnera el principio de exhaustividad y congruencia y, por tanto, las garantías fundamentales de acceso eficaz a la justicia, legalidad y debido proceso al no valorar debidamente todo el caudal probatorio para efectos de la acción de compensación económica.

(i) Consta en autos que dejé de cohabitar con la señora \*\*\*\*\* desde mediados de 2007 en la casa que adquirí con créditos que yo pagué. Desde entonces no hubo ninguna ayuda mutua, a pesar de mi enfermedad degenerativa (esclerosis múltiple). Por tanto, esos doce años de habitación gratuita para la actora sirven como compensación económica, si se tiene en cuenta que esta figura jurídica tiene como finalidad evitar la descompensación económica que pueda haber entre los cónyuges una vez disuelto el matrimonio, lo cual no sucede en este caso: mientras que yo no puedo percibir más ingresos que los que derivan de mi pensión por invalidez permanente, la actora sí puede desempeñar una vida económicamente activa y no se encuentra impedida para trabajar y recibir ingresos.

(ii) La garantía hipotecaria y la compensación decretada sobre el valor del único bien inmueble de mi propiedad resulta contraria a los intereses de mis hijas, ya que, en caso de cumplimiento forzoso, se tendría que embargar dicho bien que es en donde ellas viven con su madre.

(iii) El avalúo pericial se hizo sobre un bien inmueble con superficie de 1,421 metros cuadrados, pero se puede advertir que la casa en la que cohabitan las actoras y que es de mi propiedad tiene una superficie de 142 metros cuadrados, por lo que resulta inatendible tal dictamen pericial.

19. Por su parte, las terceras interesadas, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* presentaron **amparo adhesivo** en el cual, esencialmente, reclaman que debe sobreseerse el juicio principal, pues se actualiza una causa de improcedencia que reconoce el marco constitucional –en el artículo 107, fracción III, inciso a),



párrafo tercero– y la Ley de Amparo –en el artículo 61, fracción XVIII,<sup>11</sup> en relación con el artículo 63, fracción V<sup>12</sup>–, al no cumplir con el principio de definitividad, ya que el quejoso no interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

### **Sentencia de amparo**

20. El Tribunal Colegiado hace un recuento de las normas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la Convención") en relación con diversos conceptos (discapacidad, discriminación por motivos de discapacidad, ajustes razonables, diseño universal, igual reconocimiento ante la ley, acceso a la justicia, comunicación, etc.) y alude también a los fines de la Convención. Con fundamento en la Convención, enfatiza que los Estados deben asegurarse de que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás personas, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad.

21. En consecuencia, remite al concepto de discapacidad, los tipos de discapacidad, programas de capacitación y sensibilización sobre la atención a las personas con discapacidad, igualdad ante la ley, entre otros, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato.

22. También reseña diversos aspectos del *protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad* (en adelante "protocolo") –emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación– y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con

<sup>11</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas. ..."

<sup>12</sup> "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando: ...

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."



especial énfasis en el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley, accesibilidad y ajustes razonables.

23. En relación con el término *ajustes razonables*, siguiendo al protocolo, subraya que a pesar de que los entornos estén contruidos bajo una concepción universal, cuando no se llega a abarcar los requerimientos del caso concreto, deben realizarse dichos ajustes dependiendo del análisis del caso. Para ello deben considerarse diversos aspectos que señala el protocolo, por lo que transcribe el fragmento de dicho texto. En él se expone que, en la determinación de un ajuste razonable durante la tramitación de un procedimiento, debe tomarse en cuenta el derecho de acceso a la justicia del artículo 13 de la Convención. Por tanto, el juzgador requiere tener un amplio conocimiento de la discapacidad en relación con las barreras que inhiben la participación de las personas en el acceso a la justicia, a fin de garantizar que se dicte el ajuste que más favorezca a la persona, atendiendo a la situación concreta.

24. Con fundamento en esas normas de carácter internacional, nacional y local en materia de derechos de las personas con discapacidad,<sup>13</sup> el Tribunal Colegiado **concede el amparo** para efectos de reponer el procedimiento hasta la audiencia preliminar, con el objetivo de que el quejoso comparezca ante el juzgado ordinario para pronunciarse sobre si requiere del nombramiento de representante especial. La pretensión del Colegiado es visibilizar una cuestión que pudiera repercutir en el derecho de acceso a la justicia, pues las autoridades jurisdiccionales deben ser sensibles a las circunstancias del caso, evitar la discriminación que derive de la condición especial de las partes e impedir que se desarrolle un estatus de desigualdad que derive en un claro desequilibrio procesal.

25. El Tribunal Colegiado advierte que se encuentra acreditado en autos la condición de discapacidad del demandado por el padecimiento degenerativo con el que fue diagnosticado tiempo atrás (esclerosis múltiple), y que incluso

<sup>13</sup> Los artículos 1, 2, 12 (punto 3) y 13 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículos 2, fracciones X y XIII, 28, 29, 20 y 31 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; artículos 4, fracción I y 7 de la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato.



ocasionó que fuera separado de su trabajo. Por ello, señala que las autoridades jurisdiccionales del orden común debieron establecer de manera objetiva hasta qué punto la enfermedad le imposibilitaba tener una adecuada defensa que le impidiera, por ejemplo, el traslado personalizado a las audiencias que requirieran su presencia, o bien, si se llegó a afectar su comunicación oral obstaculizándosele disponer de una adecuada información con su defensor para entonces asignarle un representante especial que defendiera sus intereses jurídicos. Máxime si se toma en cuenta que la Sala de apelación hizo referencia a la deficiente situación económica del demandado, derivada, entre otras cuestiones, de los gastos médicos con motivo de su enfermedad.

26. Dicho lo anterior, acude a lo resuelto en el recurso de queja 57/2016,<sup>14</sup> en el cual la Segunda Sala señala que, cuando una persona con discapacidad promueva un juicio de amparo, el órgano jurisdiccional, en principio, debe respetar su voluntad de promoverlo y continuarlo por propio derecho, supuesto en el cual no existe la necesidad de designarle un representante especial. Sin embargo, en caso de que el juzgador advierta de manera objetiva que el quejoso necesita ser apoyado en la tramitación del juicio de amparo, optará por designarle un representante especial, para lo cual le dará vista para que en el plazo legal lo designe, e incluso le debe informar el derecho que tiene a rechazar tal designación.

27. En el caso examinado, el quejoso no interpuso recurso de apelación, lo cual es una clara muestra de afectación de sus intereses. Por tales motivos, las autoridades del orden común –especialmente la Jueza natural– debieron establecer, de forma objetiva, si era necesario nombrar representante especial que defendiera sus intereses como resultado de un ajuste razonable en la tramitación del proceso, en pro del derecho de acceso a la justicia de la persona con discapacidad.

28. Finalmente, concluye que esta determinación –la necesidad del nombramiento de un representante especial– debe quedar al arbitrio de la auto-

<sup>14</sup> Resuelto por la Segunda Sala en sesión de 31 de agosto de 2016, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Medina Mora, Laynez Potisek, Franco González Salas y Pérez Dayán.



ridad ordinaria, para lo cual deberá valerse de los medios necesarios para obtener el conocimiento necesario acerca de la enfermedad que padece el demandado, sus consecuencias y posibles repercusiones en el juicio, con el propósito de superar las barreras que eventualmente hayan inhibido su participación en el acceso a la justicia, garantizar el dictado de una sentencia equilibrada entre las partes atendiendo a la situación concreta y evitando cualquier influencia en el criterio (del Juez) que pueda derivar en una percepción negativa de la persona con discapacidad. Invoca la tesis aislada de la Primera Sala, de rubro: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA."<sup>15</sup>

### Sentencia de amparo adhesivo

29. Ahora bien, con respecto al amparo adhesivo promovido por las terceras interesadas, el Tribunal Colegiado declara **infundados** los conceptos de violación expuestos. El argumento se centra en que, si bien las quejas adhesivas invocan la actualización de una causal de improcedencia –lo cual constituye una cuestión de orden público que incluso debe ser analizada de oficio por el órgano jurisdiccional de amparo–, en el caso, los motivos de disenso que hizo valer el quejoso pretenden controvertir razones y fundamentos adoptados desde la primera instancia. Sin embargo, su análisis fue necesario para evidenciar cuáles fueron los temas que habían quedado firmes desde la primera instancia y cuáles fueron sujeto de estudio por la segunda instancia y que fueron confirmados, para ello invoca la tesis jurisprudencial 1a./J. 111/2009, de rubro: "ACTO

<sup>15</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis 1a. XLIII/2019 (10a.), Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, pág. 1265, registro digital: 2019965, de texto: "El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad postula como principio universal la capacidad jurídica y exige que se proporcione el apoyo necesario para su ejercicio. Esto es, se parte de la premisa de que existen diversas maneras de ejercer esa capacidad, pues algunas personas requieren de cierto tipo de apoyos y otras de distinta clase, sin menoscabo de la capacidad misma, lo cual es acorde con la diversidad que existe entre todas las personas. En consecuencia, no debe negarse a las personas con discapacidad su capacidad jurídica, sino que debe proporcionárseles acceso al sistema de apoyos que necesiten para ejercerla y para tomar decisiones, asumiendo que cada tipo de discapacidad requiere de unas medidas específicas en virtud de su condición particular y de sus requerimientos personales, con el fin de que puedan ejercer plenamente y por sí mismas su autonomía y todos sus derechos.". Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.



DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO LO CONSTITUYE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA CUANDO EL RECURSO LO INTERPONE PERSONA DIVERSA AL QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO."<sup>16</sup> Concluye que no se surte la causa de improcedencia invocada por las quejas adherentes.

30. **Recurso de revisión.** La parte tercero interesada, inconforme con la sentencia del Tribunal Colegiado, promueve el recurso de revisión que ahora nos ocupa. En el escrito de agravios, expresa diversos argumentos en relación con la procedencia del recurso de revisión, su oportunidad, la importancia y trascendencia del caso, la interpretación del Tribunal Colegiado a los derechos de las personas con discapacidad y la supuesta omisión de analizar la improcedencia del juicio de amparo.

a) En cuanto a los dos primeros tópicos (**procedencia y oportunidad**), la parte tercero interesada señala que el recurso de revisión es procedente porque el Tribunal Colegiado realiza la interpretación directa de los artículos 1, 2, 12.3 y 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y,

<sup>16</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, pág. 5, registro digital: 164642, de texto: "**La resolución dictada en segunda instancia que confirma o modifica en parte a la recurrida, no constituye un acto derivado de otro consentimiento cuando el recurso lo interpone persona diversa al quejoso en el juicio de amparo, en virtud de que, por un lado, dicha resolución no siempre es una consecuencia necesaria y directa de la primera** y, por otro, porque para determinar que un acto es derivado de otro consentimiento es indispensable estudiar los conceptos de violación esgrimidos en la demanda de amparo a efecto de verificar si las consideraciones impugnadas fueron adoptadas desde el primer fallo o en el de segundo grado, que constituye el acto reclamado. De manera que **la falta de impugnación de la sentencia primigenia no conduce a la improcedencia del juicio de garantías sino, en su caso, a la inoperancia de los conceptos de violación hechos valer respecto de consideraciones sustentadas en el fallo de primera instancia, por no reclamarse mediante el recurso ordinario correspondiente, por parte del quejoso.** En efecto, mediante el análisis de los conceptos de violación aducidos puede determinarse si efectivamente la sentencia de segunda instancia que se reclama, depara o no un mayor o diverso perjuicio al peticionario de garantías que la sentencia de primera instancia en contra de la cual no interpuso el recurso ordinario, toda vez que el juzgador estará en aptitud de analizar el acto reclamado a la luz de los conceptos de violación y determinar si los argumentos vertidos en ellos se refieren a cuestiones relativas a la sentencia primigenia, o bien, si la resolución dictada en el recurso ordinario contiene una consideración diversa que causa perjuicio al quejoso, la cual es susceptible de análisis en el amparo por no haber sido consentida por aquél.". Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosaura Rivera Salcedo. (Énfasis añadido)



además, se omite decidir sobre una norma constitucional relativa a la procedencia del juicio de amparo [artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo tercero<sup>17</sup>] que las quejas adhesivas hicieron valer en su amparo adhesivo. También indica que el recurso es oportuno, pues entiende que la resolución le fue notificada por lista el 13 de febrero de 2020 y surtió efectos el 14 de febrero, por lo que el plazo de diez días transcurrió del 17 de febrero al 28 de febrero.

b) En relación con la **importancia y la trascendencia**, la parte tercero interesada enfatiza que, si bien en el origen no fue postulada la convencionalidad de algún precepto, el Tribunal Colegiado motu proprio interpreta los artículos 1, 2, 12.3 y 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que se surte la posibilidad de inconformarse y, por ello, solicita el análisis constitucional y convencional, ya que sobre los temas no hay pronunciamientos de importancia emitidos por la Suprema Corte.

(i) El Tribunal Colegiado hace una interpretación convencional hasta extenderla a un desequilibrio procesal entre las partes al ordenar reponer el procedimiento. Además, atenta contra el acceso a la justicia e invisibiliza y minimiza la sanción y erradicación de la violencia económica y patrimonial contra las mujeres, contenida en el artículo 4o. constitucional, 4.1 y 16.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y 2, 3, 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

(ii) Las medidas impuestas en la sentencia de amparo son indebidas, y se revictimiza y denosta al quejoso porque se le imponen como ajustes razonables

<sup>17</sup> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"a) ...

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos."



mecanismos arbitrarios, incongruentes e irrazonables que minan su voluntad y libre desarrollo, como lo es la imposición de un representante especial, sin que las características de su padecimiento le produzcan de manera particular una incapacidad intelectual o que afecte su discernimiento.

(iii) Las medidas señaladas por el Tribunal Colegiado –efectos del amparo– no pueden considerarse ajustes razonables, porque no se analiza de manera particularizada la discapacidad concreta, imponiendo mecanismos arbitrarios, incongruentes, irrazonables e inadecuados que minan la voluntad y libre desarrollo de la persona con discapacidad. Además, el Tribunal Colegiado arriba a un criterio contrario a la conclusión de la Suprema Corte sobre el respeto a la libre voluntad de las personas con discapacidad.

(iv) El Colegiado no considera la situación particular del quejoso y no advierte que, en las instancias ordinarias, el demandado quejoso otorgó y ratificó a mandatario judicial, intervino de manera directa en la mayoría de las audiencias orales respectivas. Al no tomar en cuenta lo anterior, se llega a una percepción negativa de la persona con discapacidad, esto es, se entiende que el quejoso está afectado de su discernimiento, lo cual atenta contra el artículo 3, inciso a), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

(v) El quejoso no interpuso recurso de apelación, por lo que consintió el acto reclamado y no cumple con el principio de definitividad del artículo 107, fracción III, a) de la Constitución: antes de acudir al amparo no agota el medio de impugnación ordinario. Este aspecto fue omitido por el Tribunal Colegiado y en cambio su análisis se decanta por la fracción XVIII del artículo 61 en relación con el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo y sobre dicha elusión no hay criterio o jurisprudencia definida por la Suprema Corte.

(vi) Si bien el Colegiado sustenta su criterio en la tesis jurisprudencial 1a./J. 111/2009, de rubro: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO LO CONSTITUYE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA CUANDO EL RECURSO LO INTERPONE PERSONA DIVERSA AL QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO.", arriba a una conclusión contraria a dicho criterio y no analiza el concepto de violación en concreto, pues de haberlo hecho notaría que en la demanda de amparo el quejoso impugna consideraciones adoptadas tanto en los fallos de primera y





segunda instancias, pero de manera inoperante al no haber recurrido la sentencia de primera instancia.

(vii) El caso es importante y trascendente por la interdependencia de los derechos humanos como la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, el principio de definitividad en el amparo, el acceso a la justicia y los ajustes razonables en las personas con discapacidad por esclerosis múltiple.

d) Interpretación de los derechos de las personas con discapacidad: el Colegiado analiza de manera insuficiente los derechos de las personas con discapacidad y se aparta de los objetivos de la propia Convención:

(i) Irrumpe en la autonomía y libertad de decidir: impone ajustes razonables inadecuados e indebidos que omiten la particularidad de las personas que padecen esclerosis múltiple y redundan en desigualdad para la contraparte, quienes también son personas a las que se deben respetar sus derechos. Si bien el quejoso es una persona con discapacidad, también es una persona con plena capacidad intelectual y de discernimiento, sin que la enfermedad que tiene haya modificado ese ejercicio de libertad ni le provea de un halo de bondad.

(ii) Contrario a lo que afirma el Colegiado, las partes del juicio ordinario nunca minimizaron o invisibilizaron la discapacidad del demandado, máxime que fueron tomados ajustes razonables, tales como la posibilidad de tomar declaraciones y ratificaciones de mandato judicial en el propio domicilio del demandado, además del uso de silla de ruedas y de la presencia de sus familiares, de mandatarios judiciales y de profesionales en derecho. De ahí que tanto la comunicación oral como la escrita estuvo salvada en todo momento para el quejoso:

- En el caso, fueron desahogadas audiencias orales en las que, aunque el demandado no compareció físicamente, sí su mandatario judicial, cuya ratificación, a petición del demandado, fue realizada en su propio domicilio, para así evitarle desplazamientos, lo que debe ser considerado como un ajuste razonable que fue asumido por la Jueza del fuero común, según las dificultades de movimiento que advirtió en el demandado.



- Debe tenerse en cuenta que el sistema de justicia oral familiar del Estado de Guanajuato es mediante audiencias audiovisuales y todos los documentos relativos son colocados en la plataforma de Internet del Poder Judicial Estatal, de manera que pueden ser escuchados y vistos integral e inmediatamente, además de que también son grabadas en discos a petición de las partes. De ahí que los medios tecnológicos también son ajustes razonables que se tuvieron en cuenta en la tramitación del proceso ordinario.

- El quejoso compareció a algunas audiencias orales de manera física en compañía de profesionales en derecho y de su esposa, quien estuvo inmediatamente a su lado para apoyarle en cualquier momento, según los ajustes razonables asumidos por la autoridad jurisdiccional de primera instancia. Incluso debe tenerse en cuenta que, a pesar de que la Jueza del proceso oral ofreció tomar la declaración del demandado en su domicilio como un ajuste razonable, éste rechazó la oferta y compareció a declarar ante las oficinas del juzgado.

- También debe tenerse en consideración que el edificio en el que se localizan los juzgados familiares del Estado de Guanajuato, en el cual son celebradas las audiencias orales de mérito, cuenta con instalaciones adecuadas y acondicionadas para personas con problemas de movilidad como en el caso del quejoso.

(iii) Un ajuste razonable debe ser congruente, concreto y eficaz con la discapacidad que se tiene, sin provocar desigualdades injustificadas. En el caso concreto, el quejoso tiene esclerosis múltiple, lo cual no afecta sus capacidades de discernimiento ni intelectuales, sino principalmente su locomoción, por lo que resulta excesivo que se le asigne "un representante especial que defienda sus intereses jurídicos" cuando en todo momento estuvo en presencia de sus mandatarios judiciales, de su esposa, su madre, su suegra y su hermano. Dicha medida niega el principio de autodeterminación y es contraria al artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero sobre todo desequilibra a la parte contraria al reponer el procedimiento.

(iv) El precedente al que alude el Tribunal Colegiado (recurso de queja 57/2016) dice que "... cuando una persona con discapacidad promueva un juicio de amparo, el órgano jurisdiccional, en principio, debe respetar su voluntad de



promoverlo y continuarlo por propio derecho, supuesto en el cual no existe la necesidad de designarle un representante especial".

- Por tanto, si una persona con discapacidad, teniendo abogado o mandatario judicial que le represente, decide por voluntad no promover una apelación, debe ser respetada su decisión conforme al principio de autodeterminación del artículo 3 inciso a), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Es incorrecto afirmar que el quejoso "no presentó recurso de apelación en una clara muestra de afectación de sus intereses" cuando obra dato objetivo de que tiene mandatario judicial y que no está privado de sus capacidades intelectuales, sobre todo cuando tiene una red de apoyo importante y constante.

(v) El supuesto ajuste razonable que pretende imponer el Colegiado no corresponde a las circunstancias que en su momento padecía el quejoso, ni atiende a los ajustes razonables que las autoridades responsables hicieron en favor de éste, de ahí que es injustificado el desequilibrio provocado por la concesión de amparo.

(vi) Además, las condiciones económicas del quejoso no son malas, como lo quiere entender el Tribunal Colegiado, el cual no realiza un análisis concreto del dictamen pericial en trabajo social que hizo patente el déficit económico del demandado, pero no por su situación de salud, sino por el ocultamiento de información. La perito responsable no analizó la red de apoyo familiar del demandado, tanto de su esposa quien tiene varios inmuebles en renta, de su madre quien le provee alojamiento y de su hermano, además de sus mandatarios judiciales privados, sin que haya hecho solicitud alguna a la defensoría pública.

e) Omisión de analizar la improcedencia del juicio de amparo: la autoridad de control constitucional no debe evadir su responsabilidad, que es precisamente la interpretación del texto de la Norma Fundamental, más cuando ello le es postulado en la litis. El artículo 107, fracción III, inciso a), primer párrafo, dispone el principio de definitividad. El quejoso no interpuso recurso de apelación, en su demanda de amparo hace valer violaciones de fondo de la sentencia reclamada, pero no de procedimiento, por tanto, debe sobreseerse en el juicio, al



no encontrarse en ninguno de los supuestos de excepción del principio de definitividad que rige a este juicio.

## VII. PROCEDENCIA

31. De conformidad con la Constitución y la ley reglamentaria de sus artículos 103 y 107, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un recurso extraordinario, el cual sólo es procedente cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente por la Constitución Federal y la Ley de Amparo, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo de toda revisión en amparo directo.

32. En ese sentido, esta Primera Sala considera que el presente asunto satisface los requisitos de procedencia a los que hacen alusión los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, así como a lo establecido en los puntos primero y segundo del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

33. De acuerdo con las normas constitucionales y legales citadas, este Tribunal Constitucional puede conocer de la revisión de un amparo directo cuando, además de acreditarse la oportunidad del recurso y la legitimación del promovente, se cumplan los siguientes requisitos: a) que esté de por medio una cuestión constitucional para la resolución del caso concreto y b) que, con su estudio, esta Suprema Corte fije un criterio de importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico.

34. En relación con el primer requisito, con base en lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 21/2011-PL, esta Primera Sala entiende que una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando se exige la tutela del principio de supremacía constitucional para la solución de un caso concreto, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la determinación normativa que para ese supuesto otorga la Constitución, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo o de alguna Norma Fundamental o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional ratificado por México, mediante el despliegue de un método interpretativo.



35. Una cuestión de constitucionalidad se puede definir, en términos generales, mediante un criterio positivo y otro negativo. De manera positiva, se origina por el ejercicio interpretativo de un elemento o norma constitucional para la resolución del caso, entendiendo con ello no sólo la interpretación de los preceptos de la Constitución Federal, sino de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte de acuerdo con lo previsto en el artículo 1o., párrafo primero, constitucional.

36. Por su parte, el criterio negativo radica en la identificación de su opuesto: la cuestión de legalidad. En efecto, aquellas cuestiones jurídicas atinentes exclusivamente a determinar la debida aplicación de una ley o la determinación del sentido de una norma infraconstitucional, se encuadran como una cuestión de legalidad en la que lo relevante es desentrañar el sentido normativo de tales fuentes normativas.<sup>18</sup>

37. Desde esta perspectiva, para que se actualice una cuestión de constitucionalidad para efectos de la procedencia de un recurso de revisión en un juicio de amparo directo, es necesario que en la sentencia recurrida se haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas generales o se establezca la interpretación directa de una norma constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio en la respectiva sentencia.

38. Por lo que hace al segundo requisito, aun cuando exista una cuestión de constitucionalidad, la procedencia del recurso se supedita constitucionalmente a que se fije un criterio de importancia y trascendencia para el ordenamien-

---

<sup>18</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 2a./J. 53/98, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 326, registro digital: 195743, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES. Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."



to jurídico a juicio de la Suprema Corte y conforme a los acuerdos generales que emita el Tribunal Pleno.

39. De conformidad con el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando la cuestión de constitucionalidad que subsiste en esta instancia da lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o bien, cuando se advierta que lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento o una consideración contraria a un criterio jurídico sobre una cuestión propiamente constitucional sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto es, cuando el Tribunal Colegiado resuelva en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.<sup>19</sup>

40. Ahora bien, como se adelantó, tras un estudio de la demanda de amparo, de la sentencia del Tribunal Colegiado y del recurso de revisión, esta Primera Sala considera que se actualizan los requisitos de procedencia excepcional para la revisión de la sentencia de amparo directo.

41. Si bien en la demanda de amparo no se solicitó la interpretación de algún precepto constitucional y/o convencional, el Tribunal Colegiado lleva a cabo motu proprio una interpretación del sentido y alcance de los derechos de las personas con discapacidad: específicamente interpreta el concepto de ajustes razonables (artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) en relación con el derecho de acceso a la justicia (artículo 13 de la misma Convención), entendiendo que el nombramiento de un representante especial es una expresión de ajustes razonables, y, con base en dicha interpretación, concreta los efectos del amparo para que se reponga el proce-

---

<sup>19</sup> "SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

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



dimiento y se determine de manera objetiva si es necesario el nombramiento de un representante especial.

42. Esta interpretación es combatida vía agravios por la parte tercero interesada y quejosa en el amparo adhesivo. Entre los argumentos que se esgrimen resalta que el nombramiento de un representante especial es contrario a la libre autonomía de la persona con discapacidad por lo cual se vulnera el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; que al reponer el procedimiento se ocasiona un desequilibrio procesal que perjudica a la contraparte y, además, que el Tribunal Colegiado parte de la falsa consideración de que el quejoso tiene algún impedimento en su capacidad mental o de discernimiento por no haber interpuesto apelación en contra de la sentencia de primera instancia para conceder el amparo.

43. Por otra parte, el presente recurso de revisión satisface los requisitos de importancia y trascendencia, ya que su resolución es de relevancia para el orden jurídico nacional al tratarse de una materia sobre la cual, si bien esta Suprema Corte de Justicia ha emitido algunos criterios, aún existen cuestiones cuyo contenido y alcance no han sido plenamente delimitados; en específico, si el nombramiento de un representante especial puede considerarse un ajuste razonable en términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y si es acorde con el principio de autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas con discapacidad. Así pues, la cuestión de constitucionalidad sometida a consideración de esta Sala resulta de importancia y trascendencia, pues es fundamental para el orden jurídico nacional consolidar criterios jurisprudenciales en materia de derechos de personas con discapacidad.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

44. Para emprender el estudio de fondo, esta Sala considera oportuno reformular los agravios de la parte recurrente en dos líneas de argumentación:

(i) En la primera línea de argumentación la parte recurrente manifiesta que el amparo debió haberse sobreseído porque el quejoso no interpuso recurso de apelación, por lo que se trata de un acto consentido conforme al artículo 107



constitucional. Considera que este aspecto fue omitido por el Tribunal Colegiado, pues su análisis se decanta por la fracción XVIII del artículo 61 en relación con el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

(ii) En cuanto a la segunda línea de argumentación, las recurrentes aducen que el nombramiento de un representante especial es contrario a la libre autonomía de la persona con discapacidad y se le imponen como ajustes razonables mecanismos arbitrarios, incongruentes e irrazonables; al reponer el procedimiento se ocasiona un desequilibrio procesal que perjudica a la contraparte, además de que se parte de la falsa consideración de que el quejoso tiene algún impedimento en su capacidad mental o de discernimiento por no haber interpuesto apelación en contra de la sentencia de primera instancia para conceder el amparo.

45. La primera línea de argumentación es infundada. De la lectura de la sentencia de amparo, se advierte que el Colegiado da respuesta al concepto de violación por el que las quejas adhesivas consideran que el juicio de amparo es improcedente porque el quejoso principal no interpuso el recurso de apelación y por lo tanto no se agota el principio de definitividad.

46. El Colegiado invoca una tesis jurisprudencial de la Primera Sala, en la que se señala que no constituye un acto derivado de otro consentido cuando el recurso lo interpone persona diversa al quejoso en el juicio de amparo, en virtud de que, por un lado, dicha resolución no siempre es una consecuencia necesaria y directa de la primera y, por otro, porque para determinar que un acto es derivado de otro consentido es indispensable estudiar los conceptos de violación esgrimidos en la demanda de amparo para verificar si las consideraciones impugnadas fueron adoptadas desde el primer fallo o en el de segundo grado, que constituye el acto reclamado.

47. De manera que la falta de impugnación de la sentencia primigenia no conduce a la improcedencia del juicio de garantías sino, en su caso, a la inoperancia de los conceptos de violación hechos valer respecto de consideraciones sustentadas en el fallo de primera instancia, por no reclamarse mediante el recurso ordinario correspondiente, por parte del quejoso.





48. Esclarecida la primera línea argumentativa y una vez que ésta resulta infundada, la cuestión constitucional sometida a nuestra consideración se centra en determinar si el nombramiento de un representante especial es una expresión de ajustes razonables, y si dicha figura es acorde con el principio de autonomía individual y vida independiente –incluida la libertad de tomar las propias decisiones– y el modelo social y de derechos humanos que adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la Convención").

49. Para ello, se seguirá esta metodología: (i) en primer lugar, se realizará una breve síntesis sobre la conceptualización de la discapacidad en el modelo social y de derechos humanos y la perspectiva de discapacidad; (ii) en segundo lugar, se abordarán distintas nociones clave: accesibilidad, diseño universal, ajustes razonables y ajustes de procedimiento; (iii) en tercer lugar, se llevará a cabo propiamente el análisis de la cuestión planteada –a la luz de la Convención– para determinar si el nombramiento de un representante especial puede considerarse un ajuste razonable y si dicha figura es acorde con la autonomía personal, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas con discapacidad.

50. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversos precedentes– que la discapacidad ha evolucionado a lo largo del tiempo<sup>20</sup> y, bajo el modelo social y de derechos humanos –asumido por la Convención<sup>21</sup>–, es resultado de la interacción de las personas con deficiencias –físicas, mentales, intelectuales o sensoriales– a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones

<sup>20</sup> Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

"Preámbulo. ...

e) *Reconociendo* que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás.

<sup>21</sup> "Artículo 1. Propósito.

"...

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."



con las demás;<sup>22</sup> es decir, la discapacidad se presenta únicamente cuando el entorno no satisface las necesidades de las personas con discapacidad.<sup>23</sup> En este sentido, el modelo social y de derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse como motivo para restringir o negar derechos humanos.<sup>24</sup> Es por esta razón que se ha afirmado que el modelo social exige la modificación de la sociedad y no la normalización de las personas con discapacidad.<sup>25</sup>

51. El modelo social y de derechos involucra el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas e implica una interpretación en clave

<sup>22</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a. VI/2013 (10a.), Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634, registro digital: 2002520, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.". Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

<sup>23</sup> Cfr. Comisariado para los Derechos Humanos, CommDH/IssuePaper(2012)2, *¿Quién debe decidir? Derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial*, Estrasburgo, 20 de febrero de 2012.

<sup>24</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General No. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018, párr. 9.

<sup>25</sup> Toboso Martín, Mario y Arnau Ripollés, Ma. Soledad, "La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamiento de Amartya Sen", en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía* p. 68.



de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, al analizar los asuntos debe tenerse presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.<sup>26</sup>

### **Perspectiva de discapacidad**

52. Antes de entrar en el análisis de fondo, hemos de efectuar una serie de consideraciones en relación con la necesidad de abordar la litis de amparo conforme a una perspectiva de impartición de justicia, a partir de las directrices y principios de los derechos de las personas con discapacidad.

53. La perspectiva de discapacidad es una herramienta conceptual y procedimental que posibilita el abordaje de cualquier asunto relacionado con la discapacidad, para que su análisis y consideración sea afrontado como cuestión de derechos humanos, incorporando las transformaciones que se han dado en materia de discapacidad, sobre todo a partir de la Convención, para lograr una

<sup>26</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXLIII/2018 (10a.), Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 279, registro digital: 2018595, de rubro y texto: "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA. El concepto de discapacidad que asume la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas. Por tanto, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico. Ahora bien, el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones. El replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos–, no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es precisa una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, las y los juzgadores deben tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igarreda Díez de Sollano.



igualdad inclusiva.<sup>27</sup> La perspectiva de discapacidad permite mostrar que la situación de desigualdad estructural en la que se encuentran las personas con discapacidad es la consecuencia de las barreras del entorno, entre otras cuestiones.

54. La perspectiva de discapacidad exige a los Jueces el análisis de los casos desde un enfoque en clave de derechos humanos, tanto a la hora de interpretar el derecho, como al momento de aplicarlo, para eliminar las barreras que reproduce el sistema de justicia y hacer operativa la Convención. Por el contrario, la ausencia de perspectiva de discapacidad puede ocasionar que en el desarrollo del proceso se reproduzcan estereotipos, lo cual tiene un impacto en la valoración del acervo probatorio y al momento de realizar el análisis del contexto, por enunciar algunos aspectos en el desarrollo del proceso que se ven impactados.<sup>28</sup>

55. Esta perspectiva ya ha sido desarrollada por la Primera Sala en el **amparo directo en revisión 2387/2018**<sup>29</sup> y en el **amparo directo en revisión 3788/2017**.<sup>30</sup> Tiene como punto de partida el reconocimiento de que las personas con discapacidad tienen derecho a una protección especial por parte del Estado, incluyendo a las autoridades jurisdiccionales, pues la obligación de otorgar y garantizar esta protección la tienen todos los órganos del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Conforme a los precedentes, dicha perspectiva se despliega a partir de dos supuestos fácticos:

(i) En un primer supuesto, el operador jurídico de **forma oficiosa** advierte que alguna de las partes está en una posición de desventaja en el procedimiento

<sup>27</sup> Palacios Agustina, "Perspectiva de discapacidad y derechos humanos, en el contexto de una educación superior inclusiva" en *Pensar Revista de Ciencias Jurídicas*, Vol. 24, Núm. 4 (2019), disponible en <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/10225>

<sup>28</sup> Palacios Agustina, "Una senda de tierra fértil en el largo y arduo camino hacia una igualdad inclusiva. Algunas notas sobre una sentencia con perspectiva de discapacidad y enfoque de derechos humanos" en *RDF, Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, diciembre 2020, VI, Thomson Reuters.

<sup>29</sup> Resuelto en sesión de 13 de marzo de 2019 por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

<sup>30</sup> Resuelto en sesión de 9 de mayo de 2018, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.



debido a una condición de discapacidad, de etiología biológica, orgánica, fisiológica, sensorial, cognitiva, psicológica y/o de cualquier otra en la que de manera notoria se percibe una diversidad funcional que genera una desventaja o vulnerabilidad procesal y mediante un análisis de oficio se percibe la necesidad de aplicar el marco regulatorio de los derechos de las personas con discapacidad, y, en caso de ser necesario, realizar ajustes procesales para evitar la desigualdad procesal.

(ii) El segundo supuesto tiene lugar cuando es **una de las partes** quien argumenta tener una desventaja procesal con motivo de una discapacidad, por lo cual solicita al juzgador realice las adecuaciones y ajustes necesarios al proceso a fin de que se garantice y respete de forma efectiva el derecho de acceso a la justicia.

56. En ambos supuestos el operador jurídico tiene la obligación de operar el régimen especial de derechos para las personas con discapacidad, siempre que, entre otras cuestiones, existan elementos en el acervo probatorio que permitan establecer que la persona tiene una condición o diversidad funcional que pueda calificarse como una discapacidad, y que ésta se traduce en una desventaja procesal que impida su acceso a la justicia en condiciones de igualdad.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CCXVIII/2018 (10a.), Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 310, registro digital: 2018630, de rubro y texto: "DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OBLIGACIONES QUE TIENEN LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES CUANDO UNA PERSONA ALEGA TENER UNA DISCAPACIDAD Y SOLICITA ALGÚN AJUSTE AL PROCEDIMIENTO. El artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación para los Estados Partes de asegurar que las personas con discapacidad puedan participar de manera efectiva en los procedimientos en igualdad de condiciones que el resto de las personas. En este sentido, la implementación de ajustes al procedimiento es obligatoria cuando la discapacidad implique una desventaja procesal, siempre y cuando sean necesarios y razonables, tomando en cuenta la funcionalidad específica de la persona con discapacidad y evitando la afectación desproporcionada a los derechos de terceros. Ahora bien, la diversidad tanto de las barreras sociales relevantes, como de las funcionalidades de las personas con discapacidad, hacen que las autoridades jurisdiccionales tengan que resolver casos en los que no se advierta la existencia de normas que hagan referencia expresa a ajustes razonables necesarios. Lo anterior, no justificaría la omisión de dichas autoridades de garantizar el derecho si pudieran hacerlo mediante el ejercicio de una facultad que forma parte de su competencia, como podría ser la recabación y desahogo oficioso de pruebas. El ejercicio de la facultad para realizar un ajuste al procedimiento puede derivarse de dos supuestos distintos. En el primero, una de las partes del procedimiento argumenta



57. Una vez constatado, con elementos objetivos, que una de las partes se encuentra en desventaja debido a una condición de discapacidad, el operador jurídico –al realizar el análisis de ambos supuestos, esto es, de oficio o a petición de parte–, debe considerar que el modelo social y de derechos humanos supone reconocer y garantizar a las personas con discapacidad, en todo momento, el ejercicio pleno de todos los derechos fundamentales en igualdad de condiciones a las demás personas; lo cual se traduce en otorgar la posibilidad de movilidad, desempeño, decisión y autodeterminación personal necesarias para el desarrollo humano en la vida cotidiana, mediante ajustes y medidas que auxilien a superar dichas barreras, especialmente diseñadas a los desafíos funcionales de cada caso.

58. La perspectiva de discapacidad implica también la participación de la persona con discapacidad como protagonista del proceso en el cual se encuentra involucrada; es decir, carecería de perspectiva de discapacidad un proceso en el que no se posibilite su participación real y efectiva. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que el derecho de las personas con discapacidad a tener acceso a la justicia implica el derecho a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en el sistema de justicia.<sup>32</sup> Se trata, entonces, no sólo de eliminar barreras para asegurar el acceso a los

---

tener una discapacidad que se traduce en una desventaja procesal y solicita al juzgador que ejercite una de sus facultades para garantizar su acceso a la justicia, en cuyo caso la autoridad deberá contestar de forma puntual, fundando y motivando su conclusión de ejercer la facultad o de no hacerlo. En el segundo, la autoridad advierte por sí misma que alguna de las partes podría tener una condición o diversidad funcional que genera una desventaja o vulnerabilidad procesal y analiza de oficio si el ejercicio de una de sus facultades podría ser necesario. En ambos supuestos, la facultad deberá ejercerse siempre que: i) existan elementos en el acervo probatorio que permitan establecer que la persona tiene una condición o diversidad funcional que pueda calificarse como una discapacidad y que ésta se traduce en una desventaja procesal que impida su acceso a la justicia en condiciones de igualdad; ii) la desventaja procesal no ha sido corregida a través de algún ajuste razonable previsto en la ley; iii) la facultad cuyo ejercicio es solicitado forma parte de su ámbito competencial; y, iv) su ejercicio es idóneo para eliminar o aminorar la desventaja procesal y no lesiona desproporcionadamente derechos de terceros.". Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

<sup>32</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, 9 de noviembre de 2018.



procedimientos judiciales para interponer recursos adecuados en igualdad de condiciones con las demás personas, sino también la promoción de la intervención y participación activas de las personas con discapacidad en la administración de justicia.<sup>33</sup>

59. Ahora bien, para estar en condiciones de analizar si el nombramiento de un representante especial es una expresión de ajustes razonables y compatible con la Convención, se requiere primero aclarar ciertos conceptos. Uno de ellos es el de ajustes razonables. Pero este concepto no puede entenderse a cabalidad sin otros dos: accesibilidad y diseño universal o diseño para todas las personas, y también debe distinguirse de los ajustes de procedimiento. En esta sección, abordaremos de manera sintética estas nociones para tener claridad conceptual y estar en posibilidad de analizar la cuestión constitucional planteada.

### Accesibilidad

60. En primer lugar, es preciso referirnos a la *accesibilidad*. La Convención asume la accesibilidad tanto en su vertiente de principio (artículo 3),<sup>34</sup> como de derecho (artículo 9).<sup>35</sup> Al tratarse de un principio fundamental es un referente o

<sup>33</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 27 de diciembre de 2017.

<sup>34</sup> "Artículo 3. Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán: ...

"f) La accesibilidad; ..."

<sup>35</sup> "Artículo 9 Accesibilidad

"1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

"a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;

"b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

"2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:



directriz que debe ser respetado y garantizado para que, de manera transversal,<sup>36</sup> se garantice el pleno ejercicio de otros derechos.<sup>37</sup> La accesibilidad es una condición previa para garantizar que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente, participar plenamente en la sociedad y disfrutar de manera efectiva y en igualdad de condiciones de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).<sup>38</sup> Así pues, la accesibilidad constituye un medio para lograr la igualdad sustantiva de las personas con discapacidad.<sup>39</sup>

61. La Convención obliga a los Estados a garantizar la accesibilidad del entorno construido y el transporte público, así como de los servicios de información y comunicaciones, que deben ser accesibles para que todas las personas con discapacidad puedan utilizarlos en igualdad de condiciones con las demás.

"a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;

"b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;

"c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;

"d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;

"e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;

"f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;

"g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;

"h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo."

<sup>36</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe especial sobre el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-08/IE-Accesibilidad.pdf>

<sup>37</sup> Rafael de Asís, Sobre el concepto de Accesibilidad Universal, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Disponible en: [http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/547/CL\\_AsisRoigR\\_ConceptoAccesibilidadUniversal\\_2007.pdf?sequence=1](http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/547/CL_AsisRoigR_ConceptoAccesibilidadUniversal_2007.pdf?sequence=1).

<sup>38</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General No. 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad*, 22 de mayo de 2014.

<sup>39</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General No. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018.





Además, la accesibilidad en el contexto de los servicios de comunicaciones incluye la prestación de apoyo social y para la comunicación.<sup>40</sup> El ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se encuentra condicionado por la accesibilidad de los entornos, es decir, un derecho reconocido normativamente puede ejercitarse o no por una persona con discapacidad si reúne la condición de accesibilidad. Si existen barreras en los entornos, entonces el derecho y la posibilidad de ejercerlo se verá mermada o bien se impedirá su ejercicio.<sup>41</sup>

62. Así, el modelo social y de derechos humanos hace énfasis en las barreras del entorno y no en la condición de la persona, por ello la accesibilidad universal resulta un principio básico para la igualdad y, en consecuencia, la falta de accesibilidad se traduce en discriminación. Como se advierte, accesibilidad e igualdad y no discriminación son principios que van entrelazados: en la medida en que se garantice un entorno accesible, las personas con discapacidad podrán gozar y ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones con las demás personas.<sup>42</sup>

### **Diseño universal o diseño para todas las personas**

El concepto de accesibilidad se encuentra ligado al de *diseño universal*. En términos de la Convención, por diseño universal se entiende "el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado".<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General No. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018, párr. 40.

<sup>41</sup> Pérez Bueno Luis Cayo, "La configuración jurídica de los ajustes razonables" en *2003-2012: 10 Años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España. Estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna*, CERMI, Madrid, 2012.

<sup>42</sup> Palacios Agustina-Bariffi Francisco, *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos*, CERMI - Ediciones Cinca, Madrid, 2007.

<sup>43</sup> "Artículo 2. Definiciones

"A los fines de la presente Convención:

"...

"Por 'diseño universal' se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El 'diseño universal' no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten."



Los entornos<sup>44</sup> serán accesibles siempre y cuando sean diseñados desde el origen para ser utilizados por todas o, al menos, por la mayoría de las personas. El diseño universal, entonces, hace que los entornos sean accesibles y por ello precede a la accesibilidad. Mediante el diseño universal, se pretende hacer realidad la accesibilidad universal.

### **Ajustes razonables**

63. El logro de la accesibilidad universal no es inmediato: los entornos suelen no ser accesibles y su transformación requiere tiempo e implica costos. A la vez, no siempre el diseño universal abarca las situaciones de absolutamente todas las personas. Es aquí cuando operan los *ajustes razonables*, esto es, cuando la accesibilidad universal y el diseño para todos no alcanza a solucionar la situación particular de una persona con discapacidad.

64. Los ajustes razonables son definidos en el artículo 2 de la Convención como "*... las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*". Debe destacarse que la Convención puntualiza "*cuando se requieran en un caso particular*", por lo tanto, los ajustes razonables implican una respuesta personalizada a fin de que la persona con discapacidad pueda ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas.

65. Algunos ejemplos de ajustes razonables consisten en la modificación de los equipos o reorganización de las actividades; el cambio en la programación de las tareas; la adaptación del material didáctico y las estrategias de enseñanza de los planes de estudio o de los procedimientos médicos; o bien, permitir el acceso a personal de apoyo sin imponer cargas desproporcionadas

---

<sup>44</sup> Nos referimos de manera genérica a los entornos para englobar bienes, productos, servicios, políticas, herramientas, etc.



o indebidas, hacer que la información y las instalaciones existentes sean accesibles para una persona con discapacidad, etcétera.<sup>45</sup>

66. La diferencia entre *ajustes razonables* y *accesibilidad* radica en que la accesibilidad se relaciona con grupos de personas, mientras que los ajustes razonables se refieren a casos individuales. En consecuencia, la obligación de proporcionar accesibilidad es una obligación *ex ante* y, conforme a la Convención, los Estados tienen la obligación de proporcionar accesibilidad antes de recibir una petición individual para entrar en un lugar o utilizar un servicio. En cambio, obligación de realizar ajustes razonables es una obligación *ex nunc*, lo que significa que estos son exigibles desde el momento en que una persona con una condición particular los necesita en una determinada situación –por ejemplo, en el lugar de trabajo o la escuela– para disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones.<sup>46</sup> Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los ajustes razonables son un medio para garantizar la accesibilidad en una situación particular.

67. Las obligaciones relacionadas con la accesibilidad se refieren a los grupos y deben aplicarse de forma gradual, pero sin condiciones.<sup>47</sup> En cambio, las obligaciones relacionadas con los ajustes razonables son individualizadas, por lo que se aplican de forma inmediata a todos los derechos y pueden verse limitadas por la desproporcionalidad.<sup>48</sup> El deber de realizar ajustes razonables existe sólo si la aplicación no representa una carga indebida para la entidad. Dado que la realización gradual de la accesibilidad en el entorno construido, el transporte público y los servicios de información y comunicación pueden llevar tiempo, cabe utilizar ajustes razonables entre tanto, como medio para facilitar el acceso igualitario de una persona a derechos, bienes y servicios, pues esto constituye una obligación inmediata.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018.

<sup>46</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad*, 22 de mayo de 2014.

<sup>47</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018, párr. 41, inciso a).

<sup>48</sup> *Ibidem*, párr. 41, inciso b).

<sup>49</sup> *Ibidem*, párrafo 42.



68. La razonabilidad es una característica esencial de los ajustes razonables y, por ello, la solicitud individual para realizar un ajuste razonable depende de los hechos de un caso particular, los costos que implica, así como si el ajuste puede crear un riesgo para otras personas, entre diversos factores.<sup>50</sup>

69. Según el artículo 2 de la Convención, la denegación de modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas (siempre que no impongan una "carga desproporcionada o indebida") cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio de derechos humanos en igualdad de condiciones, constituye una forma de discriminación.

### Ajustes al procedimiento

70. La Convención es el primer instrumento internacional de derechos humanos que reconoce un derecho explícito de acceso a la justicia, y exige que se eliminen los obstáculos y las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para tener acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás. En el marco del artículo 13 de la Convención,<sup>51</sup> en el que se establece el derecho de acceso a la justicia, se hace referencia a los ajustes de procedimiento.

71. Según reiterada doctrina constitucional de esta Suprema Corte, el derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental en sí mismo y, a la vez, es un derecho instrumental porque permite el ejercicio de otros derechos. El derecho de acceso a la justicia engloba el derecho a un juicio imparcial, que incluye el acceso a los tribunales en igualdad de condiciones y la igualdad ante éstos,

<sup>50</sup> NZ Human Rights, *Reasonable accommodation of persons with disabilities in New Zealand*, disponible en [https://www.hrc.co.nz/files/7814/4848/7923/imm\\_reasonable\\_accommodation\\_guide.pdf](https://www.hrc.co.nz/files/7814/4848/7923/imm_reasonable_accommodation_guide.pdf)

<sup>51</sup> "Artículo 13. Acceso a la justicia

"1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

"2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario"



así como la posibilidad de obtener una reparación justa y oportuna en caso de violación de los derechos.<sup>52</sup>

72. Las personas con discapacidad, con gran frecuencia, encuentran importantes obstáculos en el acceso a la justicia, desde la inaccesibilidad del entorno físico y de las comunicaciones durante los procesos, hasta la denegación de la legitimación procesal y las garantías durante los mismos.<sup>53</sup> Por ello, el artículo 13 de la Convención debe leerse en conjunto con el artículo 5 (igualdad y no discriminación) y con el artículo 12 (igualdad de reconocimiento como persona ante la ley), para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás personas, pues la mayoría de las veces la denegación del acceso a la justicia es consecuencia de la falta de información accesible y de acceso a la información, de ausencia de ajustes de procedimiento, etcétera.<sup>54</sup>

73. Por lo que se refiere a la igualdad de medios procesales que garantiza que todas las personas tengan los mismos derechos en materia procesal, para asegurar el acceso a misma información y las mismas oportunidades de presentar o rebatir pruebas,<sup>55</sup> es una realidad que muchas veces las personas con discapacidad no pueden disfrutar de esa igualdad, ya sea por la falta de accesibilidad de la documentación o bien de los procedimientos. En este sentido, es importante enfatizar que el derecho de acceso a la justicia no puede ser neutro en relación con la discapacidad: su contenido debe revisarse bajo los estándares de la Convención, esto es, el operador jurisdiccional debe revisar el diseño y los esquemas de acceso a la justicia para armonizarlos con la Convención.

74. Una manera de lograr la igualdad de condiciones en el acceso a la justicia lo constituyen los ajustes de procedimiento. La Convención establece que "... los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan

<sup>52</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 27 de diciembre de 2017.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 32, párr. 13.



acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad". La denominación «ajustes de procedimiento» no es gratuita, pues en los trabajos y negociaciones de la Convención intencionalmente se optó por descartar el término «ajustes razonables» –que sí se utiliza en otros preceptos de la propia Convención– y preferir «ajustes de procedimiento» en relación con el derecho de acceso a la justicia (artículo 13).<sup>56</sup>

75. Los *ajustes de procedimiento* son un medio previsto en la Convención para hacer valer efectivamente el derecho a un juicio justo e imparcial. Se encuentran directamente vinculados con el principio de igualdad y no discriminación y no pueden ser objeto de realización progresiva.<sup>57</sup> La finalidad de los ajustes de procedimiento es evitar la discriminación en procedimientos judiciales; en consecuencia, el hecho de no proporcionarlos cuando una determinada persona con discapacidad los requiera constituye una forma de discriminación por motivos de discapacidad en relación con el derecho de acceso a la justicia.<sup>58</sup>

76. Si bien los ajustes razonables y los ajustes de procedimiento comparten la característica de ser medidas que se implementan *ex post* (no se trata de medidas *ex ante* como las medidas de accesibilidad), los ajustes de procedimiento difieren de los ajustes razonables en que no están sujetos a un criterio de proporcionalidad. Los ajustes de procedimiento son un derecho instrumental para acceder a otros derechos que tienen que ver con el debido proceso y, por eso, no pueden denegarse: ésta es una de las razones por la que no pueden estar sometidos a un examen de proporcionalidad.

### **Análisis de la cuestión constitucional**

77. Una vez esclarecido qué debe entenderse por perspectiva de discapacidad y ciertas nociones fundamentales como accesibilidad, diseño universal, ajustes razonables y ajustes de procedimiento, la cuestión constitucional por

<sup>56</sup> Comité Especial, séptimo período de sesiones, resumen diario, 18 de enero de 2006.

<sup>57</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 27 de diciembre de 2017, párr. 24.

<sup>58</sup> *Ibidem*



dilucidar se centra en determinar si el nombramiento de un representante consiste o no en un ajuste razonable, a la luz de los estándares de la Convención.

78. Como se lee en la sentencia que en esta instancia se revisa, el Tribunal Colegiado concede el amparo para que la Sala responsable:

- Deje insubsistente la sentencia reclamada.
- En su lugar dicte otra en la que ordene la reposición del procedimiento hasta la audiencia preliminar y una vez *que haga comparecer personalmente* al demandado y quejoso, *determine de manera objetiva si es necesario nombrarle representante especial*; para lo cual, cuenta con facultades y jurisdicción plena para valerse de cualquier medio que estime pertinente para decidir tal circunstancia.

Una vez hecho lo anterior, siga con el curso del procedimiento y resuelva conforme a derecho.

79. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal Colegiado considera que dicho nombramiento es un *ajuste razonable* y que en el juicio de origen se debió establecer, de forma objetiva, si era necesario nombrar un representante especial que defendiera los intereses del quejoso como resultado de un ajuste razonable en la tramitación del proceso, en pro del derecho de acceso a la justicia de la persona con discapacidad.

80. Si bien en el caso concreto hay que destacar que el Tribunal Colegiado aborda el asunto con perspectiva de discapacidad, pues de forma oficiosa advierte –a partir de las constancias que obran en autos– que una de las partes puede encontrarse en una posición de desventaja en el procedimiento debido a una condición de discapacidad y percibe la necesidad de aplicar el marco regulatorio de los derechos de las personas con discapacidad para evitar la desigualdad procesal; a juicio de esta Sala, la remisión que ordena el tribunal para que el Juez de origen asigne un representante especial no puede considerarse un ajuste razonable en términos de la Convención.

81. Esta Primera Sala advierte que el nombramiento de un representante especial ordenado por el Colegiado en los efectos de la concesión de amparo



tiene al menos dos aristas que pugnan con la Convención. La primera radica en conceptualizar la figura del representante especial como una expresión de ajuste razonable y, la segunda, que dicho nombramiento se considere compatible con el modelo social y de derechos humanos.

82. En cuanto a la conceptualización de la figura de representante especial como un ajuste razonable, ya se hizo patente en el apartado correspondiente que los ajustes razonables están previstos en la Convención como una medida estratégica para el logro de la accesibilidad universal: la obligación de proporcionar accesibilidad mediante el diseño universal es una obligación *ex ante*, mientras que la de realizar ajustes razonables es una obligación *ex nunc* y está sujeta a un criterio de proporcionalidad.<sup>59</sup>

83. Sin embargo, cuando se está en el ámbito del derecho de acceso a la justicia, lo apropiado es referirse a *ajustes de procedimiento*, concepto que deliberadamente utiliza la Convención para referirse a las modificaciones y/o adecuaciones procesales que, sin atentar contra la naturaleza del juicio de que se trate, permiten el ejercicio del derecho de acceso a la justicia a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás. Estos ajustes se encuentran directamente vinculados con el principio de igualdad y no discriminación, no pueden ser objeto de realización progresiva y deben estar siempre disponibles, además de facilitarse gratuitamente.

84. Es importante aclarar que los ajustes de procedimiento deben ser respetuosos de la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad y también **deben ser acordes con la condición de discapacidad de la persona que se encuentre involucrada en el proceso judicial**; esto es, deben proporcionarse sobre la base de la libre elección y las preferencias de la persona interesada, sin que la actuación de los Jueces y las Juezas sustituya la voluntad de la persona con discapacidad.

85. Los ajustes de procedimiento son un medio para hacer valer efectivamente el derecho a un juicio imparcial y son un elemento intrínseco del derecho

<sup>59</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General No. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018.





de acceso a la justicia;<sup>60</sup> además, están directamente vinculados con el principio de igualdad y no discriminación, de tal manera que el hecho de no proporcionarlos constituye una forma de discriminación por motivos de discapacidad en relación con el derecho de acceso a la justicia. Por tanto, en los casos en que se detecte una asimetría que podría poner en desventaja procesal a una persona con discapacidad, el Juez debe realizar los ajustes del procedimiento necesarios –consensuados con la persona con discapacidad– para derrotar esa desventaja procesal.

86. A juicio de esta Primera Sala, el nombramiento de un representante especial no puede considerarse un ajuste razonable bajo los estándares de la Convención. En primer lugar, como ya ha quedado patente, el ajuste razonable no es aplicable al derecho de acceso a la justicia, sino que, en el marco del derecho de acceso a la justicia deben realizarse los denominados "ajustes de procedimiento" que sean necesarios, según la discapacidad de que se trate. Mediante dichos ajustes se busca la flexibilización o adaptación en los procedimientos, que permitan reducir la situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad en estos contextos y que los entornos respondan a las necesidades diversas de cada persona.<sup>61</sup>

87. En cuanto a la segunda cuestión, esto es, si dicho nombramiento es compatible con el modelo social y de derechos humanos, esta Suprema Corte observa que el nombramiento por parte del Juez o Jueza de un representante especial no puede considerarse acorde con la Convención y respetuoso del derecho a tomar las propias decisiones y del derecho a una vida independiente.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> En este sentido se ha pronunciado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en A/HRC/37/25

<sup>61</sup> Plena inclusión, *Acceso a la justicia: ajustes de procedimiento para personas con discapacidad intelectual y del desarrollo*, Madrid, 2018.

<sup>62</sup> **Preámbulo**

"Los Estados Partes en la presente Convención,

"...

"n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, ..."



88. Esta Sala ya ha expresado, en el **amparo en revisión 1368/2015**,<sup>63</sup> que el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad conlleva tener libertad de elección, así como capacidad de control sobre las decisiones que afectan a la propia vida. Por tanto, comporta que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones, ejercer el control sobre sus vidas y adoptar todas las decisiones que las afecten.<sup>64</sup> Desde este enfoque, una de las barreras para ejercer este derecho consiste en la negación de la capacidad jurídica, ya sea mediante leyes y prácticas oficiales **o de facto por la sustitución en la adopción de decisiones relativas a los sistemas de vida**.<sup>65</sup>

89. Ciertamente, la perspectiva de discapacidad exige a los Jueces el análisis de los casos desde un enfoque en clave de derechos humanos, tanto a la hora de interpretar el derecho, como al momento de aplicarlo, para eliminar las barreras que reproduce el sistema de justicia y hacer operativa la Convención. Sin embargo, el nombramiento de un representante especial por parte del Juez no es armonizable con la Convención, pues representa un modelo que se basa en la sustitución de la voluntad de la persona con discapacidad.

<sup>63</sup> Resuelto el 13 de marzo de 2019, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>64</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. XLVII/2019 (10a.), Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, página 1259, registro digital: 2019958, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DE INTERDICCIÓN VULNERA SU DERECHO A UNA VIDA INDEPENDIENTE Y A SER INCLUIDAS EN LA COMUNIDAD AL NEGARLES LA CAPACIDAD JURÍDICA. El estado de interdicción de las personas con discapacidad vulnera su derecho a una vida independiente y a ser incluidas en la comunidad contenido en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues se basa en un modelo de sustitución de voluntad en el que el tutor es quien decide todas las cuestiones sobre la vida de aquellas sujetas a interdicción. La independencia, como forma de autonomía personal, implica que la persona con discapacidad no sea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida, así como sus actividades cotidianas, pues las decisiones personales no se limitan al lugar de residencia, sino que abarcan todos los aspectos de su sistema de vida (como pueden ser sus horarios, sus rutinas, su modo y estilo de vida, tanto en la esfera privada como en la pública y en lo cotidiano como a largo plazo). En este sentido, el derecho a una vida independiente está vinculado al reconocimiento y al ejercicio de la capacidad jurídica, pues una de las barreras para ejercer este derecho consiste en la negación de la capacidad jurídica, que es la base para que las personas con discapacidad logren vivir de forma independiente en la comunidad.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>65</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*.



90. En este sentido, ha de señalarse que esta Primera Sala considera que resulta más acorde con la Convención optar por un sistema de apoyos no sustitutivo de la voluntad –en caso de que se requiera–, siempre respetando la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad,<sup>66</sup> pues la figura de representante especial per se tiene la connotación de sustituir la voluntad de la persona.

91. Esta Primera Sala ya ha expresado, en el **amparo directo en revisión 3788/2017**, que en los procedimientos en los que se advierta un obstáculo para que una persona con discapacidad goce de su derecho humano de acceso a la justicia, una de las facultades del Juez cuyo ejercicio pudiera salvaguardarlo es la de recabar y desahogar pruebas oficiosamente, a fin de garantizar la igualdad procesal. No obstante, el solo hecho de que una de las partes en un procedimiento sea una persona con discapacidad, no implica que se deba ejercer de oficio sus facultades en materia probatoria, porque la exigencia de que las autoridades jurisdiccionales recaben y desahoguen pruebas de oficio en los procesos se da únicamente cuando la vulnerabilidad social de esas personas se traduzca en una desventaja procesal relacionada con la posibilidad de probar hechos en juicio.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXIV/2015 (10a.), Décima Época, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo I, página 235, registro digital: 2015139, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica. En ese contexto, en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>67</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CCXV/2018 (10a.), Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 312, registro digital: 2018632, de rubro: "DERECHO HUMANO



92. En este sentido, es posible que la funcionalidad de la persona con discapacidad no implique este tipo de desventaja. En dicho supuesto, la orden y el desahogo oficiosos no encontrarían justificación en el derecho a la igualdad y el derecho al acceso a la justicia, en tanto que esas medidas no serían idóneas para eliminar la situación de vulnerabilidad del individuo ante la equidad de las partes en el proceso. Además, podrían conllevar una discriminación a las personas con discapacidad y una transgresión al respeto de su autonomía, al fundarse en la indebida suposición de que una persona, por el solo hecho de tener una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, no está en posición de defenderse en igualdad de condiciones y de hacerse responsable de sus acciones y omisiones.

93. Lo anterior, no implica rechazar que las personas con discapacidad tienen derecho a una protección especial por parte del Estado, sino más bien reconocer que, dentro de ese grupo de personas, existe una variedad de diversidades funcionales que se traducen en una amplia gama de condiciones, por lo que su potencial situación de vulnerabilidad social no acarrea siempre desventaja procesal, ni puede solucionarse mediante ajustes y medidas a cargo del juzgador. Asimismo, las medidas positivas que tome el Estado deben tener efectos benéficos para las personas con discapacidad y estar encaminadas a reducir o eliminar la situación de vulnerabilidad que enfrentan por ese motivo, derivado de los obstáculos y las limitaciones que tienen para acceder a determinados derechos, bienes o servicios; no se trata, pues, de proporcionarles ventajas no relacionadas con su contexto de vulnerabilidad social.<sup>68</sup>

94. En virtud de las consideraciones expuestas y al resultar fundados los argumentos relacionados con la cuestión constitucional materia del recurso de revisión, esta Primera Sala considera procedente devolver los autos del asunto al Tribunal Colegiado del conocimiento a fin de que deje insubsistente la sentencia recurrida y, en su lugar, dicte otra en la que examine el asunto de conformidad con lo asentado en la presente ejecutoria.

---

DE ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUPUESTOS EN LOS QUE ESTE DERECHO OBLIGA A LOS JUECES A EJERCER DE OFICIO SUS FACULTADES EN MATERIA PROBATORIA.". Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

<sup>68</sup> *Ibidem*.



95. Finalmente, esta Primera Sala observa que el resto de los agravios que expone la recurrente resultan inoperantes, pues abordan cuestiones de legalidad que no pueden ser estudiadas en la presente instancia.<sup>69</sup>

## IX. DECISIÓN

96. En atención a las consideraciones expuestas en esta ejecutoria lo procedente es devolver los autos del asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito para los efectos precisados en la presente resolución.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos del asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito para los efectos precisados en la presente resolución.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo –quien está con el sentido, pero en contra de algunas consideraciones y

<sup>69</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 56/2007, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730, registro digital: 172328, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, relativos al recurso de revisión en amparo directo, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia el estudio de cuestiones propiamente constitucionales. Por tanto, si se plantean tanto agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de preceptos de la Constitución, como argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."



efectos, y se reserva su derecho a formular voto concurrente–, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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. CXIV/2015 (10a.), 1a. CXLIII/2018 (10a.), 1a. CCXV/2018 (10a.), 1a. CCXVII/2018 (10a.) y 1a. XLIII/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 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 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DIFERENCIA ENTRE AJUSTES RAZONABLES Y AJUSTES DE PROCEDIMIENTO.**

Hechos: Una mujer y sus dos hijas, en un juicio oral familiar, demandaron del esposo y padre, respectivamente, diversas prestaciones del orden familiar. En contra de la sentencia de primera instancia únicamente las actoras interpusieron recurso de apelación. Al ser condenado en ambas instancias, el demandado –una persona con discapacidad física (motriz en específico)– promovió juicio de amparo directo, el cual le fue concedido por el Tribunal Colegiado de Circuito para el efecto de reponer el procedimiento hasta la audiencia preliminar, para que el quejoso decidiera si requería el nombramiento de un representante especial, dada su condición de discapacidad física y motriz, y su falta de interposición del recurso de apelación. Inconformes, las terceras interesadas (parte actora en el juicio ordinario) interpusieron recurso de revisión.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, si bien las figuras de ajustes de procedimiento y ajustes razonables comparten la característica de ser medidas encaminadas a lograr la igualdad sustantiva de las personas con discapacidad, los ajustes de procedimiento se encuentran reservados específicamente para referirse al establecimiento de condiciones de igualdad en el acceso a la justicia; esto es, son un derecho instrumental para acceder a otros derechos que tienen que ver con el debido proceso y, por tal razón, no pueden denegarse al no estar sujetos a un criterio de proporcionalidad. Por su parte, los ajustes razonables son medidas para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás personas, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en un caso particular, por lo que constituyen medidas individualizadas casuísticamente y sujetas a un criterio de proporcionalidad.

Justificación: La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad asume la accesibilidad tanto en su vertiente de principio (artículo 3), como de derecho (artículo 9). Así, la accesibilidad es una condición previa para garantizar que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente, participar plenamente en la sociedad y disfrutar de todos sus derechos y libertades de manera efectiva y en igualdad de condiciones con las demás personas. Por lo que la accesibilidad constituye un medio para lograr la igualdad sustantiva de todas las personas con discapacidad. Una de las formas de satisfacer la accesibilidad es el "diseño universal", que se refiere al diseño de los entornos, productos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor proporción, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. Sin embargo, el diseño universal no siempre abarca las situaciones de absolutamente todas las personas. Es aquí cuando operan los "ajustes razonables", los cuales están definidos en el artículo 2 de la Convención como "... las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". Por lo tanto, los ajustes razonables implican una respuesta personalizada a fin de que la persona con discapacidad pueda ejercer sus derechos



en igualdad de condiciones con las demás personas. Por otra parte, los "ajustes de procedimiento" constituyen una manera de lograr la igualdad de condiciones específicamente en el marco del derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 13 de la Convención. Las personas con discapacidad con gran frecuencia encuentran importantes obstáculos en el acceso a la justicia, desde la inaccesibilidad del entorno físico y de las comunicaciones durante los procesos, hasta la denegación de la legitimación procesal y las garantías durante los mismos. La denominación "ajustes de procedimiento" no es gratuita, ya que en los trabajos y negociaciones de la Convención intencionalmente se optó por descartar el término "ajustes razonables" –que sí se utiliza en otros preceptos de la propia Convención– y preferir "ajustes de procedimiento" en relación con el derecho de acceso a la justicia. En suma, si bien los ajustes razonables y los ajustes de procedimiento comparten la característica de ser medidas fundadas en el principio de igualdad y no discriminación e implementadas *ex post* (pues no se trata de medidas *ex ante* como las de accesibilidad mediante el diseño universal), los ajustes de procedimiento difieren de los ajustes razonables en que son un medio para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la justicia y, por tal motivo, no proporcionarlos durante un proceso judicial constituye una forma de discriminación. Así, los ajustes de procedimiento son un derecho instrumental para acceder a otros derechos que tienen que ver con el debido proceso y, por eso, no pueden denegarse al no estar sujetos a un criterio de proporcionalidad. En cambio, los "ajustes razonables", conforme al texto de la propia Convención, son medidas que se implementan en un caso particular para garantizar el goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con las demás personas y deben concederse siempre que no impongan una carga desproporcionada o indebida.

#### 1a./J. 163/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1533/2020. 27 de octubre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero en contra de algunas consideraciones y efectos, y reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.





Tesis de jurisprudencia 163/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL NOMBRAMIENTO DE UN REPRESENTANTE ESPECIAL NO ES ARMONIZABLE CON LA CONVENCIÓN, AL VULNERAR EL DERECHO A TOMAR LAS PROPIAS DECISIONES Y A UNA VIDA INDEPENDIENTE.**

Hechos: Una mujer y sus dos hijas, en un juicio oral familiar, demandaron del esposo y padre, respectivamente, diversas prestaciones del orden familiar. En contra de la sentencia de primera instancia únicamente las actoras interpusieron recurso de apelación. Al ser condenado en ambas instancias, el demandado –una persona con discapacidad física (motriz en específico)– promovió juicio de amparo directo, el cual le fue concedido por el Tribunal Colegiado de Circuito para el efecto de reponer el procedimiento hasta la audiencia preliminar, para que el quejoso decidiera si requería el nombramiento de un representante especial, dada su condición de discapacidad física y motriz, y su falta de interposición del recurso de apelación. Inconformes, las terceras interesadas (parte actora en el juicio ordinario) interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: A juicio de esta Primera Sala, el nombramiento de un representante especial por parte de la persona juzgadora no es armonizable con el modelo social y de derechos humanos establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues representa un modelo que se basa en la sustitución de la voluntad de la persona con discapacidad, el cual vulnera el derecho a tomar las propias decisiones y el derecho a una vida independiente. Por tanto, resulta más acorde con la Convención el establecimiento de un sistema de apoyos, si así lo quiere la persona con discapacidad involucrada, que respete su voluntad y preferencias.

Justificación: Esta Sala ya ha expresado en precedentes que el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser



incluidas en la comunidad conlleva tener libertad de elección, así como capacidad de control sobre las decisiones que afectan a la propia vida. Por tanto, ello comporta que dichas personas cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tener opciones, ejercer el control sobre sus vidas y adoptar todas las decisiones que las afecten. Ahora bien, una de las barreras para ejercer este derecho consiste en la negación de la capacidad jurídica, ya sea mediante leyes y prácticas oficiales o de facto por la sustitución en la adopción de decisiones sobre los sistemas de vida. Ciertamente, la perspectiva de discapacidad exige a las personas juzgadoras el análisis de los casos desde un enfoque en clave de derechos humanos, tanto a la hora de interpretar el derecho, como al momento de aplicarlo, para eliminar las barreras que reproduce el sistema de justicia y hacer operativa la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, el nombramiento de un representante especial por parte de la persona juzgadora no es armonizable con la Convención, pues implica un modelo que se basa en la sustitución de la voluntad de la persona con discapacidad. En este sentido, resulta más acorde con el modelo social y de derechos humanos establecido en la Convención optar por un sistema de apoyos no sustitutivo de la voluntad –en caso de que la persona involucrada lo quiera–, siempre respetando la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad involucrada.

#### 1a./J. 164/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1533/2020. 27 de octubre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero en contra de algunas consideraciones y efectos, y reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igarada Díez de Sollano.

Tesis de jurisprudencia 164/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23, 450, FRACCIÓN II, 462, 466, 467 Y 635 DEL CÓDIGO CIVIL, 902, 904 Y 905 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, AMBOS PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE ESTABLECEN ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCEDIMENTALES DE SU REGULACIÓN, CONTRAVIENEN EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PLENA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD, ADEMÁS DE QUE AFECTAN EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS.**

**ESTADO DE INTERDICCIÓN. SU CESE DEBE DECLARARSE CON BASE EN EL RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA PLENA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

**ESTADO DE INTERDICCIÓN. SU CESE NO PUEDE ESTAR CONDICIONADO O SUPEDITADO A QUE SE MANTENGA UN CONTROL MÉDICO DE LA CONDICIÓN DE SALUD MENTAL O PSICOSOCIAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD.**

**PERSONA CON DISCAPACIDAD. LA MEDIDA CONSISTENTE EN QUE SE LE REALICEN REVISIONES MÉDICAS PERIÓDICAS, QUE DEBEN SER INFORMADAS A LA AUTORIDAD JUDICIAL, NO CONSTITUYE UNA SALVAGUARDIA PARA GARANTIZAR EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE UN APOYO PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA.**

**PERSONA CON DISCAPACIDAD. LOS APOYOS PARA LA VIDA INDEPENDIENTE Y LA INCLUSIÓN EN LA COMUNIDAD, DEBEN SER CONSENTIDOS POR ELLA.**

**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS FUNCIONES O ACTIVIDADES QUE SE ASIGNEN A UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA DEBEN FACILITAR LA EXPRESIÓN LIBRE Y GENUINA DE SU VOLUNTAD EN TORNO A TODOS LOS ACTOS DE SU VIDA CON TRASCENDENCIA JURÍDICA Y SER CONSENTIDAS POR ELLA.**



AMPARO DIRECTO 4/2021. 16 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Con fundamento en los artículos 2 y 21 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, a continuación, se presenta la sentencia en formato de lectura fácil. Posteriormente, se presenta en un formato judicial tradicional.

### SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL

\*\*\*\*\* , tú solicitaste que se te concediera un amparo, porque no estabas de acuerdo con la sentencia que dictó la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sobre tu petición de que ya no se te considerara como una persona incapaz, en estado de interdicción, por el hecho de que vives con una discapacidad, pues ello te impedía realizar muchas actividades como trabajar, celebrar contratos, por ejemplo, pedir créditos bancarios, entre otras cosas y, sobre todo, que pudieras hacer valer muchos de tus derechos, ya que tu mamá, como tu tutriz, tenía que intervenir para autorizar algunos actos que tú querías realizar o para hacerlos en tu lugar.

Y aunque ese tribunal que analizó tu caso, concedió tu solicitud y decidió que no debías seguir en estado de interdicción, y que tu mamá ya no te representaría jurídicamente, tú no estás de acuerdo con esa sentencia porque se mencionaron razones que no te parecen correctas y que no dejan claro si se te reconoció o no como una persona con capacidad jurídica plena en las mismas condiciones que las demás personas.

Sobre todo, porque se dijo que debías tener controlada tu situación de salud; que tu mamá debía estar pendiente y recordarte que tomes tus medicamentos y sigas tus tratamientos médicos, y porque se ordenó al \*\*\*\*\* donde te atiendes, que cada mes rindiera un informe sobre tu salud mental, pues con



esto, se te obligaba a presentarte a ese lugar cada mes para que tuvieras consulta con un médico psiquiatra, para que se pudiera presentar ese informe ante el Juez; pero no te preguntaron si estabas o no de acuerdo con ello.

Por eso, tu pediste que se revisara la ley que considera a las personas que tienen una discapacidad mental como personas que no pueden hacer valer por ellas mismas sus derechos, pues dijiste que esa ley era contraria a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Constitución de nuestro País; y también solicitaste que se analizara la sentencia de la Sala Familiar en las razones que se expusieron, porque piensas que realmente no se te está reconociendo tu capacidad jurídica como a cualquier otra persona mayor de edad, y no se te permite vivir una vida en forma independiente conforme a tus derechos, pues no se respetan tu voluntad y tus deseos.

Los Ministros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hemos estudiado tus peticiones, y los distintos problemas que mencionaste en tu demanda.

Decidimos que tienes razón y que la ley de la Ciudad de México sobre el estado de interdicción no se ajusta a nuestra Constitución y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las personas que viven con una discapacidad como tú, tienen los mismos derechos que todas las demás personas, y pueden hacerlos valer por sí mismas y, si es necesario, deben contar con personas de su familia, o personas de confianza, o personas profesionales, que las ayuden dándoles la información que necesitan para comprender los actos que quieran realizar y sus consecuencias, pero no se debe considerar que no tienen capacidad jurídica para realizar sus derechos conforme a su voluntad.

Por eso, te concedemos el amparo, para que esa ley no se tome en cuenta para resolver sobre tu petición y la Sala Familiar vuelva a dictar una sentencia en la que señale que ya no estás en estado de interdicción, pero que ya no diga que tú no justificaste que ya no tienes una discapacidad o que estás controlado en tu estado de salud porque demostraste que sigues tu tratamiento médico, pues éstas no son las razones correctas para liberarte del estado de interdicción.



Tú ya no vas a ser considerado como incapaz, y tu mamá ya no será tu tutora, porque ante la ley, eres una persona igual a todas las demás, y por eso tienes capacidad jurídica para actuar por ti mismo, conforme a tus derechos, y si necesitas de algún apoyo para poder decidir sobre algunos actos que quieras realizar para comprender bien sus consecuencias, se te debe ayudar en la forma que tú lo pidas, por parte de las personas que tú nombres como tus apoyos.

También decidimos que tienes razón cuando dices que la Sala Familiar no debió encomendarle a tu mamá, que esté pendiente de que sigas tus tratamientos y te recuerde el momento en que debes tomar tus medicamentos, pues tú debes decidir y estar de acuerdo en la forma en que necesitas que otra persona te apoye, y tú no pediste ese tipo de ayuda por parte de tu mamá, pues manifestaste que eres una persona independiente y te haces cargo del cuidado de tu salud, por ti mismo.

La Sala Familiar tampoco debió ordenar que fueras cada mes al \*\*\*\*\* para que tuvieras revisión médica y se rinda un informe sobre tu salud, porque eso no se te puede imponer; tú tienes derecho a decidir dónde y con qué médico quieres atenderte, y qué tratamiento quieres seguir; por tanto, si no estás de acuerdo en que se rindan esos informes, ésa no debe ser una medida que pueda ordenar la autoridad.

Te aclaramos que el reconocimiento de tu capacidad jurídica plena, no depende de que te mantengas controlado en tu salud, la forma en que quieres cuidar de tu salud te corresponde decidirla y llevarla a cabo a ti, por tu propia voluntad.

Te aclaramos que tú puedes celebrar actos jurídicos con otras personas, y tus personas de apoyo, sólo te darán la información que puedan, para asesorarte y que tu puedas tomar decisiones con la mayor comprensión posible sobre dichos actos, pero no son tus representantes jurídicos ante otras personas. Tus personas de apoyo deben brindarte información para tu beneficio, y podrían llegar a ser responsables frente a ti, si actúan para influenciarte en tu perjuicio.

Los Magistrados de la Sala Familiar deben hablar personalmente contigo y podrás estar acompañado de las personas que nombres como tu apoyo, para



que les expliques qué tipo de ayuda necesitas para ejercer tu capacidad jurídica y, finalmente se decida qué funciones tendrán, y de qué forma se puede vigilar que las personas que van a ser tus apoyos, es decir, tú mamá, el psicólogo y la abogada que nombraste, realmente te den la ayuda que tú pudieras necesitar de ellos, tomando en cuenta los obstáculos que puedas tener derivados de tu discapacidad.

Por tanto, te concedemos el amparo y le decimos a la Sala Familiar lo que debe hacer para dictar una nueva sentencia que tome en cuenta tus derechos.

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

**VISTOS** los autos para dictar sentencia en el amparo directo **4/2021**.

#### RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes.** Los necesarios para conocer el asunto, se precisan enseguida.

2. **Procedimiento de jurisdicción voluntaria sobre estado de interdicción** \*\*\*\*\*.<sup>1</sup> Por escrito presentado el cinco de julio de dos mil trece en vía de jurisdicción voluntaria, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, ambas de apellidos \*\*\*\*\*, solicitaron que se declarara en estado de interdicción a \*\*\*\*\*<sup>2</sup> (entonces de treinta y un años de edad) y se le designara una tutela y una curatela, por los hechos que allí narraron.

3. Se sustanció el procedimiento que establecen los artículos 902, 904, 905 y demás relativos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Lo referido al respecto, se retoma de la sentencia dictada en ese procedimiento, que obra entre las constancias del procedimiento de origen.

<sup>2</sup> En adelante \*\*\*\*\*, el quejoso o solicitante del amparo.

<sup>3</sup> Las referencias al Distrito Federal en la denominación de la legislación, o al citar la denominación de autoridades, entiéndanse hechas a la Ciudad de México.



en el que tuvo intervención el agente del Ministerio Público adscrito al órgano jurisdiccional y el presidente del Consejo Local de Tutelas; se realizaron a \*\*\*\*\* dos reconocimientos por médicos alienistas que diagnosticaron su estado de salud mental estimando presente \*\*\*\*\* y opinaron que su condición lo incapacitaba para los actos de su vida social y jurídica, recomendando que estuviera bajo el cuidado y supervisión de su familia pues podría involucrarse en algún hecho ilícito, que siguiera puntualmente su atención médica y tomara los medicamentos que se le prescribieran.

4. El Juez Décimo Cuarto de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, en resolución de dieciocho de febrero de dos mil catorce *declaró el estado de interdicción*, designó como tutriz definitiva a \*\*\*\*\* (madre del considerado "interdicto") y como curador a \*\*\*\*\* (al parecer, pareja de la tutriz), y se ordenó que, una vez firme esa determinación (aceptados y protestados los cargos de la tutriz y del curador, lo que tuvo lugar un mes después según consta en autos), el director del Registro Civil hiciera la anotación de la resolución de interdicción y el establecimiento de la tutela, en el acta de nacimiento del "incapaz", de conformidad con el artículo 89 del Código Civil Local.

**5. Procedimiento oral familiar sobre cese de estado de interdicción**  
\*\*\*\*\*. Mediante escrito presentado el trece de septiembre de dos mil diecisiete, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , promovieron un procedimiento oral familiar solicitando se decretara el cese del estado de interdicción.

6. Sobre los hechos, \*\*\*\*\* manifestó que su condición de discapacidad, de dos mil quince a la fecha de presentación de ese recurso, evolucionó a un diagnóstico clínico de \*\*\*\*\* , y que seguía el tratamiento farmacológico indicado por una institución de salud, pero ello no debía ser relevante para su pretensión; refirió que las razones que motivaron a él y a su familia para solicitar la declaración de estado de interdicción, estuvieron ligadas al interés de obtener un beneficio o apoyo económico como persona con discapacidad, por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF), pues recibió consejo de personal de esa institución, de que sería más fácil obtener esa ayuda económica si contaba con la declaración judicial de estado de interdicción; sin embargo, dijo, no se le informó plenamente de los efectos que esto





iba a tener en su vida, ni se le hizo saber que contaba con la opción de llevar una vida autónoma con apoyos y ajustes razonables.

7. Señaló que realizó un trabajo conjunto con un equipo multidisciplinario para identificar las barreras que enfrenta para el ejercicio de sus derechos, y concluyó que la declaración de interdicción es la única causa de tales barreras, pues antes de ella llevaba una vida independiente, y ahora su libertad está coartada, pues no se le permite realizar por sí mismo diversas acciones, por ejemplo, promover juicios, celebrar actos jurídicos, entre otros, firmar contratos de trabajo, de prestación de servicios, ser dado de alta en alguna institución de seguridad social y percibir salarios, comprar una casa o un automóvil, ser beneficiario de un crédito, abrir una cuenta bancaria, contraer matrimonio y formar una familia, votar en las elecciones o ser candidato a algún cargo público, vivir en otra ciudad en forma independiente, elegir la institución de salud en la que quiera tratarse sobre su estado de salud y el tipo de tratamiento, etcétera.

8. En particular, destacó que vive con su madre, se hace cargo de su propio cuidado y es plenamente responsable de acudir a sus citas médicas y consumir su medicamento en la forma indicada; que acude a un centro para personas con discapacidad psicosocial, apoya a su madre a vender y se mueve en forma independiente por la ciudad; que ha buscado empleo en el área de ventas que es lo que le gusta y en lo que tiene experiencia, pero no se lo otorgan, porque dado su estado de interdicción, no puede firmar él su contrato de trabajo, abrir una cuenta de depósito e inscribirse en un seguro médico, además porque los empleadores no tienen experiencia previa en contratar a personas en esa condición de interdicción, la que asocian con su capacidad mental y creen que no puede hacer las cosas, lo que es totalmente erróneo; manifestó que desea vivir en otro Estado de la República.

9. Solicitó la aplicación directa de las disposiciones de la Convención sobre Los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD o sólo "la Convención") para determinar el cese del estado de interdicción, para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica, y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, para vencer las barreras que enfrenta en el desarrollo de su vida y el ejercicio pleno de sus derechos, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proac-



tiva y sin discriminación. Por tanto, pidió la inaplicación de la legislación civil de la Ciudad de México en materia de interdicción, por estimarla incompatible con la CDPD ya que no le permite vivir en forma autónoma y decidir sobre su vida.

10. El Juez Segundo de Proceso Oral Familiar del Tribunal Superior de Justicia de esta ciudad, previa prevención a efecto de que los interesados exhibieran copia certificada de la resolución que acreditara la firmeza de la declaración de interdicción, que manifestaran bajo protesta de decir verdad que con la pretensión no se afectaban derechos de terceros, y que nombraran abogado patrono o sustituto, admitió a trámite el procedimiento; al efecto, consideró que para estar en posibilidad de pronunciarse sobre el cese de la interdicción, era necesario acudir a las mismas reglas previstas para la declaración del estado de interdicción, por lo que, con fundamento en el artículo 467 del Código Civil para la Ciudad de México y en el artículo 905 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, designó a dos médicos alienistas para que realizaran la revisión médica de \*\*\*\*\*.<sup>4</sup>

11. En la audiencia de juicio celebrada el diecinueve de junio de dos mil dieciocho se desahogaron las pruebas admitidas, entre ellas, las de reconocimientos médicos. No obstante, el Juez del conocimiento ordenó girar oficio al \*\*\*\*\* , para que llevara a cabo una serie de pruebas más exhaustivas al solicitante con el propósito de conocer diversos aspectos de su condición. Esta última determinación fue apelada por \*\*\*\*\* en el toca civil \*\*\*\*\* y el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México determinó que estas pruebas adicionales ordenadas por el Juez natural para mejor proveer, eran innecesarias, pues ya había prueba suficiente en el juicio para resolver sobre "el cambio de circunstancias" que se exigía para el cese del estado de interdicción.

12. Así, el diecisiete de enero de dos mil diecinueve, el Juez de origen dictó sentencia en el procedimiento oral familiar, en la que declaró *el cese del estado de interdicción*, sobre la base de que se había acreditado fehacientemente "el

<sup>4</sup> En audiencia preliminar celebrada el veintiséis de enero de dos mil dieciocho.



cambio de circunstancias" que dieron lugar a declarar a \*\*\*\*\* como "inca-paz", pues éste había justificado –como estimó que era exigible– que su condi-ción de salud "estaba controlada".

13. Para sustentar esa decisión, el juzgador, básicamente, valoró la indica-ción de los médicos alienistas en cuanto a que el diagnóstico mental de \*\*\*\*\* es permanente, incurable e impredecible; pero ponderó la opinión conclusiva de la perito en psicología quien refirió buenas condiciones conginitivas, emocio-nales y sociales, que no justificaban "la necesidad de que permaneciera en una situación de interdicción", asimismo, ponderó la declaración del propio solicitan-te y de su madre, en las que se refirieron las actividades que aquél realizaba y se afirmó su autonomía para ello. De lo cual el Juez concluyó que sí existía un cambio de circunstancias pues la causa que dio lugar a la interdicción estaba "controlada".

14. En vista de ello, determinó que era procedente el cese del estado de interdicción y reconocer a \*\*\*\*\* su personalidad y capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones que las demás personas en todos los aspectos de su vida, quedando libre de cualquier tutela y curatela, conforme al artículo 12 de la CDPD. Designó como sistema de apoyo de \*\*\*\*\* a \*\*\*\*\* (su madre), al licenciado en psicología \*\*\*\*\* y la licenciada en derecho \*\*\*\*\*; cuanto más, dijo el Juez, en lo relativo a que aquél siguiera de manera puntual los tratamientos y medicamentos determinados por las instituciones responsables de su tratamiento, con la finalidad de que siguiera "controlado", haciendo res-ponsables a dicho sistema de apoyo, de los daños y perjuicios que se le pudie-ren causar.

15. Precisó también que \*\*\*\*\* podría modificar su sistema de apoyo en el futuro, conforme a sus intereses y sin limitación alguna; estableció como sal-vaguardia que el propio interesado o cualquier persona, podría acudir ante ese juzgado a hacer del conocimiento cualquier tipo de abuso o influencia indebida que pudiese existir, para la intervención de esa autoridad a efecto de evitarlos; por último, ordenó comunicar la resolución una vez que adquiriera firmeza, al director del Registro Civil, para cancelar la inscripción de la declaración de in-terdicción en el acta de nacimiento, la que debía quedar reservada en las copias que se expidieran, para evitar actos de discriminación.



16. **Recursos de apelación correspondientes a los tocas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\***. Contra la sentencia de primer grado que declaró el cese del estado de interdicción, la parte solicitante, por conducto de su abogada, y la agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen, interpusieron sendos recursos de apelación, asimismo, el accionante planteó apelación adhesiva respecto de la principal interpuesta por la representante social. Cabe precisar que el recurso de apelación planteado por la agente del Ministerio Público cuestionó la procedencia del cese de estado de interdicción, sosteniendo que no debió declararse, pues el solicitante no demostró que hubiere desaparecido su condición de discapacidad mental y que, por ende, deba estimársele capaz y no sujeto a tutela, de manera que lo único que debió hacerse, era precisar qué actos puede realizar por sí mismo y en cuáles sigue prevaleciendo el ejercicio de la tutela, poniéndole límites a ésta. Por su parte, el solicitante se inconformó con los términos en que fue designado su sistema de apoyo.

17. De los recursos de apelación conoció la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México bajo los tocas indicados, los que fueron resueltos en una única sentencia dictada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, en el sentido de modificar la recurrida (las consideraciones y resolutivos de este fallo se precisarán más adelante).

18. SEGUNDO.—**Juicio de amparo directo**. \*\*\*\*\* , por su propio derecho, promovió demanda de amparo directo contra la sentencia dictada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Señaló como derechos fundamentales transgredidos los contenidos en los artículos 1o., 4o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 21 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH); 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2, 3, 5, 12 y 13 de la CDPD.

19. Ante la misma autoridad responsable, la agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen formuló demanda de **amparo adhesivo** con fundamento en el artículo 181 de la Ley de Amparo.

20. La demanda se radicó y se admitió a trámite por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito bajo el expediente AD. \*\*\*\*\* , mediante acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve; se tuvo



como tercera interesada a la agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen (quien se opuso en el juicio natural y en la apelación al cese del estado de interdicción); se admitió la demanda de amparo adhesivo promovida por dicha representante social; y se tuvo como autorizada del quejoso, en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, a la abogada <sup>\*\*\*\*\*</sup>, proveyéndose los demás aspectos de ley.

21. TERCERO.—**Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 119/2020.** Mediante escrito presentado el dieciocho de febrero de dos mil veinte, <sup>\*\*\*\*\*</sup>, por conducto de su autorizada, solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del juicio de amparo directo referido. Ante la falta de legitimación del promovente, el presidente del Alto Tribunal ordenó someter el asunto a la consideración de las ministras y ministros de la Primera Sala y requirió al Tribunal Colegiado del conocimiento para que, en caso de no haber resuelto el amparo, se abstuviera de ello y remitiera diversas constancias.

22. Puesta a consideración de los integrantes de la Primera Sala, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena hizo suya la solicitud de ejercicio de facultad de atracción, por lo que se formó el expediente relativo bajo el número **119/2020**; integrado el asunto, en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala determinó atraer el conocimiento del amparo directo <sup>\*\*\*\*\*</sup>.<sup>5</sup>

23. CUARTO.—**Trámite del juicio de amparo directo en este Alto Tribunal.** Por proveído de doce de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avocó al conocimiento del presente asunto, lo registró como juicio de amparo directo bajo el número **4/2021**; turnó el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y ordenó su radicación en la Primera Sala de este Alto Tribunal, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

24. QUINTO.—**Avocamiento en la Primera Sala.** En proveído de veinte de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto, y estando integrado el expediente se remitió a la ponencia designada.

<sup>5</sup> Resuelta bajo la ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



CONSIDERANDO:

25. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este juicio de amparo directo, en atención a que, si bien es un asunto de la competencia originaria de un Tribunal Colegiado de Circuito, en el caso se ejerció la facultad de atracción para conocer de él en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40 de la Ley de Amparo vigente, y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año.

26. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La resolución de apelación que constituye el acto reclamado se notificó al ahora quejoso mediante boletín judicial el siete de octubre de dos mil diecinueve, notificación que surtió efectos al día siguiente, es decir, el ocho de ese mes y año; por tanto, el plazo de quince días que prevé el artículo 17 de la Ley de Amparo para la promoción de la demanda de amparo transcurrió del nueve al veintinueve de octubre de dos mil diecinueve; esto, sin contar los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete del referido mes, que fueron sábados y domingos, por tanto, inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la ley de la materia. La demanda de amparo se presentó en el último día de dicho plazo, ante la Oficialía de Partes Común Civil, Cuantía Menor, Oralidad, Familiar y Sección de Amparos Salas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, por lo que resulta oportuna. Incluso, lo anterior así se hizo constar en la certificación emitida por el secretario auxiliar de Acuerdos de la Cuarta Sala Familiar de dicho tribunal superior, en cumplimiento a la obligación que le impone a la responsable el artículo 178, fracción I, de la Ley de Amparo; y la demanda de amparo adhesivo se presentó ante la responsable, incluso antes de que se emitiera por el Tribunal Colegiado el auto que admitió la principal,<sup>6</sup> por ello, es claro que también se debe tener presentada en tiempo.

<sup>6</sup> Se presentó el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, y fue admitida por el Tribunal Colegiado el veintisiete de noviembre siguiente, junto con la demanda principal.



27. TERCERO.—**Legitimación.** La demanda de amparo principal la hace valer \*\*\*\*\*, por propio derecho, parte actora en el juicio de cese de estado de interdicción; mientras que el amparo adhesivo lo promueve la agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen; por tanto, en su calidad de partes formales y materiales en el procedimiento natural, cuentan con legitimación en la causa para promover la acción de amparo.

28. CUARTO.—**Existencia del acto reclamado.** El acto reclamado lo constituye la resolución de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, emitida para resolver los tocas de apelación \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, del índice de la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México; fallo que obra en el expediente de apelación respectivo, el cual fue remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Tribunal Colegiado para la resolución del presente juicio de amparo, por lo que está acreditada su existencia.

29. QUINTO.—**Procedencia.** El juicio de amparo directo es procedente, toda vez que se plantea contra una resolución de carácter definitivo; esto, pues se trata de un fallo judicial que decidió en definitiva la pretensión de cese de estado de interdicción, en el procedimiento oral en materia familiar \*\*\*\*\* del Juzgado Segundo de Proceso Oral Familiar en la Ciudad de México; resolución de alzada contra la cual, la ley aplicable ya no prevé ningún recurso ordinario por el que pueda ser modificada o revocada, actualizándose así el supuesto previsto en el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.

30. Sin que se advierta alguna causa de improcedencia del presente juicio constitucional que deba examinarse oficiosamente en términos del artículo 62 de la ley de la materia; por lo que no existe obstáculo para examinar los conceptos de violación.

31. SEXTO.—**Cuestiones necesarias para resolver.**

32. La **sentencia de apelación** reclamada se sustenta en las siguientes consideraciones torales:

Respecto del recurso de apelación interpuesto por la agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen.



a) La Sala responsable, luego de sintetizar los agravios planteados por la agente del Ministerio Público, declaró **fundado** el primero de ellos, en el que se sostuvo que **no debió declararse la cesación del estado de interdicción**, porque no se actualizó ninguna de las causas que prevé el artículo 606 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México<sup>7</sup> para la terminación de la tutela, pues *no ha desaparecido la discapacidad del solicitante*, ya que su condición mental de \*\*\*\*\* es crónica e irreversible.

Esto, dijo la Sala, porque conforme a ese dispositivo, y al análisis de las constancias de autos, **no sería "lógicamente congruente ni coherente" reconocer la procedencia de la acción** si conforme al Catálogo Maestro de Guías de Práctica Clínica SSA-222-09, del Consejo de Salubridad General del Gobierno Federal, la \*\*\*\*\* se describe como una condición compleja y confusa de una de las enfermedades mentales más incapacitantes, ya que afecta la capacidad de la persona de pensar claramente, controlar sus emociones, tomar decisiones o relacionarse con los demás; se caracteriza por diversos síntomas que afectan múltiples procesos psicológicos (los describió), así como problemas cognoscitivos que afectan a la memoria, la atención, la concentración y la capacidad de abstracción; por lo que es crónica e irreversible, y sólo susceptible de controlarse.

Por tanto, dijo la Sala, debía reconocerse razón a la representante social, en que **no se podría considerar procedente la acción**, *pues era inverosímil tener por acreditado que ha desaparecido la incapacidad del solicitante*; de ahí que procedía **modificar** la sentencia definitiva, **para tener por no acreditada la acción**.

b) Señaló que, **sin perjuicio de lo anterior**, atendiendo a la causa de pedir, procedía analizar de oficio **la segunda pretensión** del solicitante, relativa al **"reconocimiento de apoyos, ajustes razonables y salvaguardias"**.

<sup>7</sup> "Artículo 606. La tutela se extingue:

"I. Por la muerte del pupilo o **porque desaparezca su incapacidad**;

"II. Cuando el incapacitado, sujeto a tutela entre a la patria potestad por reconocimiento o por adopción."





En ese sentido, la Sala precisó que la intención del solicitante era *que se reconociera su capacidad y su personalidad jurídica*, lo que se hacía en atención a los derechos humanos de acceso a la justicia y audiencia derivados del debido proceso, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional y en relación con la CDPD. Al respecto, precisó que debía atenderse al artículo 12, apartados 1 y 2, de esta Convención, conforme a los cuales, las personas con discapacidad tienen derecho a que el Estado les reconozca su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás; por ello, en cumplimiento a esta disposición, precisó, **se reconocía que \*\*\*\*\* , tiene capacidad y personalidad jurídica en igualdad de condiciones que el resto de las personas.**

c) Por otra parte, señaló, de conformidad con el artículo 5 de la CDPD, ese órgano jurisdiccional debía adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de **ajustes razonables**, las que no se consideraban discriminatorias y eran conducentes a garantizar la seguridad jurídica o a proteger a la persona con discapacidad.

Señaló que tomando en cuenta el tratamiento y cuidados de la \*\*\*\*\* , según el Catálogo Maestro de Guías de Práctica Clínica SSA-222-09, del Consejo de Salubridad General del Gobierno Federal (plasmó una referencia hecha a la enfermedad), estimaba prudente, en aras de proteger a \*\*\*\*\* , girar oficio al \*\*\*\*\* , adscrito a \*\*\*\*\* , para que remitiera **un informe mensual** al Juez del conocimiento, sobre el control que el solicitante tiene y debe tener de su condición de salud, apercibiendo a dicha institución con multa en caso de incumplimiento, lo que estimó fungiría como una salvaguardia.

Por otra parte, determinó que debía girarse oficio al director del Registro Civil, para que ordenara a quién correspondiera, **cancelar la inscripción en el acta de nacimiento** de \*\*\*\*\* , relativa a la sentencia que lo declaró en estado de interdicción; en el entendido que dicha inscripción y su cancelación debían quedar reservadas, para que las copias que se expidieran de dicho atestado no se vieran afectadas con esas anotaciones, a fin de evitar actos de discriminación.

Señaló que no era óbice para la validez de lo anterior, *el que se hubiere declarado interdicto al peticionario de la acción, y que a la fecha no se hubiera actualizado alguno de los supuestos que motiven la cesación de la interdic-*



**ción declarada**, pues el Estado Mexicano y, por ende, ese órgano jurisdiccional, **estaba obligado a reconocer la capacidad y la personalidad jurídica a toda persona con discapacidad**; por lo que resultaba válido considerar que ese órgano jurisdiccional, debía limitarse a entender como presupuesto de la acción, que la persona que lo solicite, cuente con alguna discapacidad, lo que se actualizaba en el caso, razón por la cual, **lejos de estimar que su estado de interdicción lo imposibilita a ser capaz**, es por dicha razón que el peticionario de la acción estaba legitimado, para hacer valer su derecho a que se reconociera su capacidad y personalidad jurídica, limitada por el propio estado de interdicción que así lo declaró; determinar de manera diversa, dijo, implicaría transgredir derechos humanos del solicitante, pues se atentaría contra su derecho de igualdad y no discriminación, sin mencionar su derecho de libertad a decidir sobre su persona y sus bienes.

d) En diverso aspecto, declaró infundado el segundo agravio de la representación social relativo a que se hubiere vulnerado el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, por el hecho de haberse designado un grupo de apoyo. Esto, dijo, porque el sistema de apoyo o red de apoyo que se pretende implementar tiene la intención que se advierte de la Convención, concerniente a facilitar la debida inclusión de las personas con discapacidad que requieran recibir ayuda o asistencia especializada, con el propósito de integrarlas a la sociedad y cuenten con el apoyo necesario para ejercer su capacidad jurídica.

El sistema de apoyo se advierte de la CDPD, y busca garantizar y proteger el pleno goce de los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y promover el respeto a su dignidad, de ahí que, dijo, esa Sala estimaba que el Juez actuó conforme a derecho al designar las personas de apoyo, máxime que así lo propuso el propio accionante. Por tanto, el hecho de que \*\*\*\*\* tuviera la referida condición de salud mental, no le impedía ejercer su capacidad jurídica, y el sistema de apoyo no restaba ni sustituía esa capacidad, pues sólo constituirían un refuerzo para asegurarle una mayor y mejor integración en la sociedad; y no había discriminación, porque el sistema de apoyo no estaba condicionado a la discapacidad o al grado de la misma, sino a los requerimientos y necesidades del solicitante, cuando él así lo quiera.



Respecto de las "medidas y salvaguardias", precisó la Sala, se hacía remisión a lo que resolvería más adelante respecto de la apelación del accionante, para efectos de congruencia del fallo.

e) Luego de resolver lo anterior, la responsable retomó el análisis del recurso de apelación de la representante social y contestó al argumento en el que adujo que: "*al quitar el estado de interdicción se caería en el absurdo de no declarar a nadie interdicto para que no se le designe un tutor y se le discrimine*"; al efecto, la Sala señaló que dicha cuestión todavía no estaba determinada en la legislación mexicana, pero al estar vigente la CDPD y mientras el Estado Mexicano fuera parte de la misma, su contenido obligaba a su cabal cumplimiento y aplicación, por lo que era improcedente considerar como un absurdo dicha cuestión alegada, por el contrario, conforme a ese instrumento, cuando una persona declarada en estado de interdicción reclamara sus derechos, el Estado, y en concreto el órgano jurisdiccional, debía reconocer y defender esos derechos en todo momento y lugar.

f) Desestimó también el agravio en que se adujo que el Juez declaró el cese del estado de interdicción, sin valorar todas las pruebas e inducido erróneamente por la resolución del diverso toca de apelación \*\*\*\*\* emitida por esa Sala; en cuanto a ello, el órgano de alzada explicó a la agente del Ministerio Público que el juzgador sí había resuelto con base en la valoración de las pruebas; y que al margen de los señalamientos que hizo esa Sala en la referida resolución para el caso en que se declarara el cese del estado de interdicción, el Juez tenía plena independencia y había actuado con libertad de jurisdicción para adoptar su decisión con objetividad y a su prudente arbitrio, además que la inconforme estuvo en aptitud de impugnar aquella resolución si estimaba que causaba algún perjuicio.

g) Declaró infundado también el argumento de la agente del Ministerio Público, relativo a que *se debía designar una tutriz* al accionante, porque era una medida de salvaguardia para él. La Sala explicó que la figura de la tutela no era compatible con la CDPD, porque reconociéndose la capacidad y la personalidad jurídica, la persona puede y debe ejercer sus derechos conforme a su interés con venga, lo que implica que no requiere de un tutor que sustituya su voluntad, habida cuenta que la tutela no sólo sustituye la voluntad sino también el derecho de ejercicio, por lo que no era procedente, por no ser necesaria.



h) En la misma línea, declaró infundado el agravio en que se adujo que el Juez debió precisar el grado de capacidad del interdicto, para establecer qué actos puede realizar por sí mismo y cuáles tendría que efectuar por conducto de tutor. Al respecto, se señaló que ello iba en contra de la CDPD e implicaría estigmatizar al accionante pretendiendo que se declare su "incapacidad", siendo que fue esa circunstancia la que motivó la promoción de la acción. Señaló que, "todo ciudadano" goza de todos sus derechos, a diferencia de la persona en estado de interdicción, sea el grado de capacidad que tenga, porque el efecto de dicha figura es cercenar la voluntad del interdicto para someterlo a la voluntad de persona diversa, so pretexto de no saber o no poder manifestarla o ejercerla por sí mismo.

Precisó que reconocer la capacidad y la personalidad jurídica, implicaba poner en manos de la persona la responsabilidad sobre su vida y sus actos, por lo que también debía responder de ellos ante los demás, en el entendido que, al reconocerle sus derechos, también implicaba que serían sujetos susceptibles de ser imputables, en atención al derecho de igualdad que debe prevalecer en todo momento; determinar de otra manera sería contrario a la CDPD y sería discriminatorio para \*\*\*\*\*, pues éste, en su declaración, manifestó que la única barrera que enfrenta en su vida, es la propia declaración de interdicción, pues previo a ella vivía de forma independiente, por lo que es válido considerar que puede realizar todos los actos de su vida de esa forma, sino se vulnerarían sus derechos de libertad e igualdad; siendo insuficiente, dijo, que el solicitante no estuviere curado, pues de eso no había duda dadas las implicaciones de su diagnóstico psiquiátrico, sin embargo, conforme a las pruebas desahogadas, \*\*\*\*\* se mantenía en tratamiento y podía realizar todos los actos de su vida por sí mismo, de modo que si había solicitado el reconocimiento de su capacidad y su personalidad jurídica, ello debía hacerse conforme a la CDPD.

Respecto del recurso de apelación planteado por el solicitante.

a) La Sala precisó que la parte accionante controvertía el sistema de apoyo designado por el Juez de origen (la madre, un psicólogo y su abogada) y su función, porque estimaban que en ello estaba implícito que \*\*\*\*\* *debe* seguir con los tratamientos médicos recomendados por la institución de salud a la que solicita el servicio, y *debe* tomar sus medicamentos para mantenerse "controlado", y que su sistema de apoyo *debe ayudarlo* para que así sea.



Lo anterior lo consideró inoperante, pues señaló que conforme a la CDPD el Estado debe adoptar medidas pertinentes para proporcionar a las personas con discapacidad el acceso a los apoyos que necesiten para el ejercicio de su capacidad jurídica; y el objeto del sistema de apoyo, cuando se designa un grupo de personas como tal, es que éstas atiendan a la voluntad del peticionario; y se estima prudente que sean designadas por el interesado, siendo que en el caso, fue \*\*\*\*\* quien manifestó libremente su voluntad de que las personas nombradas constituyeran su sistema de apoyo; de ahí que resulte inoperante que ahora se inconforme con su integración, máxime que dichas personas reconocen en forma implícita que lo apoyarán.

A mayor abundamiento, añadió que el psicólogo y la abogada, personas nombradas como parte del sistema de apoyo de \*\*\*\*\* al ser propuestas por éste, están en libertad de repudiar su designación.

Por lo que procedía modificar la sentencia recurrida para precisar que éstas pueden acudir en cualquier momento ante el Juez para repudiar su participación en el sistema de apoyo, además precisó que no tendrán facultades de representación a menos que así lo establezca \*\*\*\*\* respecto de algún acto determinado; y se limitaran a facilitar el ejercicio de los derechos de éste respecto a la comprensión que deba tener en relación con los actos de su profesión, proporcionándole de manera clara la información que pudiera necesitar para hacerlo sabedor de las consecuencias que de ellos pudieren derivar, para facilitar su comunicación al momento de hacer patente su voluntad, en el ejercicio de su capacidad jurídica; sin que tales personas sean responsables de las decisiones del solicitante, siempre y cuando acrediten fehacientemente que la información que le otorgaron fue con el ánimo de beneficiarlo; *salvaguardia* que, dijo, se determina para garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, a fin de prevenir el abuso y la influencia indebida por parte de las personas que brindaran el apoyo.

b) Por otra parte, es fundado el argumento de que se causa perjuicio al psicólogo y a la abogada integrantes del sistema de apoyo, al hacerlos responsables de los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a \*\*\*\*\* por no apoyarlo en lo relativo a que siga de manera puntual sus tratamientos y toma de



medicamentos para que siga controlado. Ello, porque si bien esa medida consistente en apoyarlo en esas actividades tiene como fin que mantenga el control de su enfermedad porque ello le permite manifestar su voluntad de mejor manera al ejercer su capacidad y personalidad jurídica, y por ello se justifica; lo cierto es que, el psicólogo y la abogada están físicamente imposibilitados para apoyarlo en ese sentido, porque no habitan en el mismo domicilio.

De modo que procede modificar la sentencia para precisar que ese tipo de apoyo corresponderá brindarlo a la madre del solicitante, dado que vive y convive con su hijo y está en aptitud de apoyarlo para ese efecto cuando se necesite, estando pendiente de que continúe su tratamiento y lo apoye a recordar la toma de su medicamento, en aras de mantener el debido control de la enfermedad como hasta ahora; sin que sea necesario establecer alguna salvaguardia al respecto.

c) La Sala determinó que subsistía la vigencia de la salvaguardia decretada por el Juez en el sentido de que \*\*\*\*\* o cualquier persona, podría acudir ante ese juzgador para hacer de su conocimiento cualquier abuso o influencia indebida que pudiera existir.

Por cuanto hace a la apelación adhesiva que hizo valer el accionante respecto de la principal planteada por la agente del Ministerio Público, la Sala determinó:

En su único agravio, la parte accionante, argumentó en el sentido de que, *el que esté o no controlada* la causa que dio lugar a declarar el estado de interdicción (\*\*\*\*\*), no es un criterio válido para decidir si la persona con discapacidad debe o no recobrar su capacidad jurídica, pues si se considera que dicha persona tiene derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, entonces, *la capacidad jurídica no está sujeta a si él o su estado de salud está controlado o no*; por tanto, que el razonamiento del Juez lo deja en estado de indefensión, pues se podría interpretar que puede perder nuevamente su capacidad jurídica si no mantiene el control de su enfermedad, y ello es contrario a los fines de la CDPD (abundó sobre ello, a fin de evidenciar que la figura de la interdicción de la legislación civil mexicana no es compatible con el modelo social de la Convención).



De igual modo, el apelante argumenta respecto de los agravios que hizo valer la agente del Ministerio Público, particularmente sobre su alegación en el sentido de que, si no se demuestra que ha desaparecido su discapacidad, no puede levantarse el estado de interdicción; y las diversas manifestaciones en torno a la condición de peligrosidad que afirma presenta una persona con el tipo de discapacidad mental del recurrente.

La Sala de apelación declaró inoperantes los agravios de la revisión adhesiva. Esto, porque estimó que en realidad estaban dirigidos a controvertir los agravios de la agente del Ministerio Público, y no a reforzar los argumentos de la sentencia de primer grado. En todo caso, dijo, sólo reforzaban las consideraciones que ya había emitido esa Sala al responder al recurso de apelación de la representante social.

Así, en la sentencia reclamada se precisaron los resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—Se tiene al C. \*\*\*\*\* haciendo valer la cesación del estado de interdicción, sin que la hubiese acreditado; sin perjuicio de lo precisado a continuación:

"SEGUNDO.—Se reconoce la capacidad y personalidad jurídica del C. \*\*\*\*\* , en igualdad de condiciones que las demás personas en todos los aspectos de su vida, quedando en consecuencia libre de cualquier tutela y curatela.

"TERCERO.—Téngase a la C. \*\*\*\*\* , al licenciado en psicología \*\*\*\*\* y a la licenciada en derecho \*\*\*\*\* como las personas que integrarán el sistema de apoyo de \*\*\*\*\* . En el entendido de que la C. \*\*\*\*\* , por tratarse de la progenitora del C. \*\*\*\*\* , que vive y convive con su hijo todos los días esté en aptitud de apoyarlo para tal efecto, sin que se estime necesario decretar salvaguardia alguna sobre su persona, para el caso de negarse a dar cumplimiento. Lo anterior en consideración a que ha sido la progenitora del accionante, quien ha venido apoyando desde que se declaró su estado de interdicción; guisa de la cual resulta válido colegir que estará en aptitud de apoyarlo cuando su hijo así lo necesite, con el fin de estar pendiente de que continúe su tratamiento y lo apoye a recordar la toma de sus medicamentos, en aras de mantener el



debido control que tiene su enfermedad, como hasta ahora, con el fin de que esté en aptitud de ejercer su capacidad y personalidad jurídica de mejor manera. Respecto a la licenciada en derecho \*\*\*\*\* , y licenciado en psicología \*\*\*\*\* , no tendrán facultades de representación, salvo que así lo establezca el C. \*\*\*\*\* , en algún acto determinado; por lo que se limitarán a facilitar el ejercicio de los derechos del mencionado, respecto a la comprensión que éste deba tener sobre los actos que revisten en su profesión, es decir, derecho y psicología respectivamente, debiendo proporcionarle de manera clara la información que sea necesaria para hacerlo sabedor de la(s) consecuencia(s) que de ellos pudiese derivar, con el fin de facilitar su comunicación al momento de hacer patente su voluntad en el ejercicio de su capacidad y personalidad jurídica. Sin que los mismos sean responsables de las decisiones que el C. \*\*\*\*\* , llegase a dirimir, siempre y cuando acrediten fehacientemente que la información que se le otorgó, fue con el ánimo de beneficiarlo; salvaguardia que se determina para garantizar el respeto de los derechos del C. \*\*\*\*\* , con el propósito de prevenir el abuso y la influencia indebida por parte de quienes brindarán los apoyos, así como evitar su afectación o poner en riesgo los derechos del C. \*\*\*\*\* .

"CUARTO.—Notifíquese personalmente a la C. \*\*\*\*\* , al licenciado en psicología \*\*\*\*\* y a la licenciada en derecho \*\*\*\*\* , hágales de su conocimiento que tienen expedito su derecho a repudiar ser parte del sistema de apoyo del C. \*\*\*\*\* , lo que, para el caso, podrán realizar en cualquier momento, mediante comparecencia ante el Juzgado Segundo de lo Familiar de Proceso Oral del Poder Judicial de esta Ciudad de México.

"QUINTO.—Se ordena por concepto de salvaguardia girar atento oficio al C. \*\*\*\*\* , adscrito a \*\*\*\*\* , para efecto de que se informe de manera mensual, ante el H. Juez Segundo de lo Familiar de Proceso Oral del Poder Judicial de la Ciudad de México, sobre el control que el C. \*\*\*\*\* , tiene y deberá tener sobre su padecimiento, quedando apercibida la institución de salud referida, que de no cumplir con dicho mandato judicial, se hará acreedora a una multa equivalente a \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N.) de conformidad con lo dispuesto en los artículos 62 y 73 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.





"SEXTO.—Se establece como salvaguardia que el C. \*\*\*\*\* o cualquier otra persona interesada, podrá acudir ante este H. Juzgado a hacer del conocimiento cualquier tipo de abuso y/o influencia indebida que pudiera existir, pidiendo la intervención de esta autoridad para evitarlos.

"SÉPTIMO.—Una vez que cause ejecutoria el presente fallo, remítase copia certificada del presente fallo mediante oficio al C. Director general del Registro Civil de esta ciudad, para hacer de su conocimiento lo resuelto por esta autoridad y ordene a quien corresponda se sirva de cancelar la inscripción para hacer de su conocimiento lo resuelto por esta autoridad y ordene a quien corresponda se sirva cancelar la inscripción hecha en el acta de nacimiento del C. \*\*\*\*\* ordenada por el C. Juez Décimo Cuarto de lo Familiar de este tribunal, mediante sentencia definitiva, dictada el dieciocho de febrero de dos mil trece, en el expediente \*\*\*\*\* , relativa a las diligencias de interdicción del C. \*\*\*\*\* , en el entendido de que habrá de quedar reservada tanto la inscripción como su cancelación respectiva para efecto de que las copias que se expidan de dicho atestado no se vean afectadas por tales anotaciones, ello con el ánimo de evitar posibles actos de discriminación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 132 y 133 del Código Civil para la Ciudad de México, razón por la cual, requiérase a \*\*\*\*\* para que en el término de tres días exhiba copia certificada de su acta de nacimiento a fin de que se acompañe al oficio que aquí se ordena. ..."

33. Los **conceptos de violación** que se hacen valer en la demanda de amparo principal se precisan a continuación:

**Primero.** El solicitante del amparo sostiene que la legislación civil vigente en la Ciudad de México, sustantiva y procedimental, que regula el estado de interdicción, es inconstitucional. Expresamente señala como inconstitucionales los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como los artículos 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), que estima conforman un sistema normativo. Esto, afirma, porque esas disposiciones vulneran múltiples derechos de las personas con discapacidad como son: el derecho al pleno reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, en igualdad de condiciones con las demás personas; el derecho



a la igualdad y no discriminación; el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo; la libertad de desplazamiento, de contratación y de procreación; el derecho a elegir el lugar de residencia, dónde y con quién vivir, a salir de cualquier país incluido el propio y a vivir de forma independiente y en la comunidad.

Para demostrar lo anterior, se refiere a cada uno de los derechos anteriores de la siguiente manera:

a. **Sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas.** Sostiene que la regulación impugnada, al establecer restricciones a la capacidad jurídica para personas mayores de edad "que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad ... no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla",<sup>8</sup> niega el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, al aplicar un modelo de sustitución de la voluntad en la adopción de decisiones. Dicho modelo es contrario al parámetro de regularidad constitucional, especialmente, al artículo 3 de la CADH, al artículo 12, numerales 1 y 2 de la CDPD, en relación con el artículo 1o. de la Constitución Federal, los cuales conciben un modelo social de discapacidad basado en derechos humanos, lo que implica pasar del paradigma de la sustitución de la voluntad en la adopción de decisiones a uno basado en el apoyo para tomarlas.<sup>9</sup>

Refiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado mediante la emisión de criterios aislados: (i) que las personas con discapacidad tienen derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas, pues de acuerdo al modelo social y de derechos humanos de

<sup>8</sup> "Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

"Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

"I. Los menores de edad;

"II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla."



la CDPD, se debe transitar de un modelo de sustitución en la toma de decisiones a uno de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, que implique el pleno respeto a la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad;<sup>10</sup> (ii) que la interdicción es una figura que restringe de manera desproporcionada el derecho a la capacidad jurídica y representa una injerencia indebida que no es armonizable con la CDPD; (iii) que negar o limitar la capacidad jurídica vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación a los artículos 5 y 12 de la CDPD, así como al artículo 1o. constitucional; (iv) y que el régimen de interdicción del Código Civil vigente en la Ciudad de México, no sólo en sus artículos 23 y 450, fracción II, sino todo el sistema normativo relativo a las personas consideradas incapaces con motivo del estado de interdicción, resulta inconstitucional.

En la misma línea, resalta que el estado de interdicción ha sido declarado inconstitucional por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los amparos en revisión 1368/2015 y 702/2018, así como los amparos directos en revisión 44/2018 y 8389/2018, por ser contrario al artículo 1o. constitucional y a los artículos 5 y 12 de la CDPD, al limitar la capacidad jurídica de las personas y, con ello, la autonomía de la voluntad.<sup>11</sup>

**b) Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho al reconocimiento de la dignidad humana**, el quejoso sostiene que el estado de interdicción se contrapone a esos derechos, pues el hecho de que una persona tenga una discapacidad o que exista un diagnóstico médico que determine la

<sup>9</sup> Cita el amparo en revisión 1368/2015, resuelto por la Primera Sala en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, párrafos 88 a 93. Al respecto, señala que la CDPD reconoce en su preámbulo la necesidad de proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso. Además, señala que el Comité de la ONU encargado de interpretar la CDPD, ha aclarado que "no hay ninguna circunstancia que permita privar a una persona del derecho al reconocimiento como tal ante la ley, o que permita limitar ese derecho".

<sup>10</sup> Tesis 1a. CXIV/2015 (10a.), de rubro: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS."; tesis 1a. CCCXLI/2013 (10a.), de rubro: "MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSAGRA EL ESQUEMA DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES." y 2a. CXXXI/2016 (10a.), de rubro: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LOS JUZGADORES FEDERALES DEBEN RECONOCER SU CAPACIDAD Y PERSONALIDAD JURÍDICA."

<sup>11</sup> Al respecto, cita los párrafos 96 y 97 del amparo en revisión 1368/2015.



existencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, no puede ser motivo para negarle la capacidad jurídica. Así, los sistemas que niegan la capacidad jurídica basándose en la condición de salud de la persona constituyen una violación *prima facie* a los artículos 3, 4, 5, 6 y 12 de la CDPD.

Por ello, dice, el estado de interdicción no sólo constituye una restricción a la capacidad jurídica basada en la condición de discapacidad de una persona, sino que también transmite la premisa de que todas las personas mayores de edad tienen capacidad jurídica, excepto las que "por causa de enfermedad o por su estado particular de discapacidad" no puedan gobernarse o manifestar su voluntad. La distinción contenida en las normas impugnadas, basada en categorías sospechosas como la salud y la discapacidad, reprueba el *test* de escrutinio estricto establecido por la Suprema Corte.

*El objetivo de las normas no es constitucionalmente importante*, pues si bien se pudiera considerar que las normas reclamadas tienen como finalidad la protección de las personas con discapacidad, lo cierto es que, a partir de la entrada en vigor de la CDPD, el Estado debe promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de las personas con discapacidad, de modo que para ello no se justifica y no hay lugar para restricciones en el goce de los derechos basado en la condición de discapacidad, con esos fines de protección.

*La distinción legislativa no está estrechamente vinculada con su finalidad*; además, dice, la distinción que entrañan las normas impugnadas no busca ni logra la protección de las personas con discapacidad ni de sus derechos, sino que las asume como personas dependientes por tener limitaciones, por lo que busca su normalización a través de la medicación e institucionalización, pues presume la inferioridad de este grupo de personas, de forma que reproduce estereotipos y perpetua los abusos (al respecto, hace referencia a las observaciones finales que hizo el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al informe de México sobre el cumplimiento a la CDPD de dos mil catorce). De modo que la distinción no está vinculada con la finalidad "de proteger a la persona y sus bienes".

*La distinción legislativa no es la menos restrictiva para conseguir la finalidad*. Aduce que la CDPD brinda una medida menos lesiva que la interdicción



para conseguir el fin de proteger a las personas con discapacidad, consistente en brindarles el acceso a los apoyos que puedan requerir, específicamente, para ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas, así como establecer salvaguardias para asegurar que "las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida".<sup>12</sup>

Por tanto, de lo anterior se constata que el sistema de interdicción es inconstitucional por ser contrario al artículo 5 de la Convención y al artículo 1o. de la Constitución Federal.

Añade que, "las sentencias reclamadas" son estigmatizantes en tanto que colocan en el centro de la discusión las cuestiones relativas a su diagnóstico médico, su estado de salud y su tratamiento médico y, con ello, supeditan su derecho a la capacidad jurídica, pues le exigen "estar controlado", lo que es contrario a las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el

<sup>12</sup> Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley.

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."



Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU han hecho de la CDPD.

c) **Sobre la vulneración al derecho de propiedad.** El quejoso refiere que el estado de interdicción vulnera el derecho a la propiedad, pues la interdicción, en su caso, ha sido una barrera para poder contratar, pues el artículo 635 del Código Civil establece la nulidad de los actos de administración y contratos sin anuencia del tutor, lo que impide al interdicto adquirir, disfrutar, enajenar y tomar cualquier decisión sobre su patrimonio de forma autónoma e independiente.

d) **Sobre la libertad de desplazamiento, derecho a elegir el lugar de residencia, dónde y con quién vivir, a salir de cualquier país incluido el propio y a vivir en forma independiente y en la comunidad.** El solicitante del amparo afirma que la interdicción ha limitado su derecho a decidir dónde y con quién vivir, vulnerando sus derechos a tomar decisiones y desplazarse libremente, en contravención de los artículos 11 de la Constitución Federal, 22 de la CADH y, 18 y 19 de la CDPD.

**Segundo.** El quejoso argumenta, en esencia, que la Sala familiar realizó una interpretación indebida de la Convención al confundir términos como: capacidad jurídica, sistemas de apoyo, ajustes razonables y salvaguardias, los que dota de contenido sin atender a la interpretación que ha hecho el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o esta Suprema Corte y, con ello, vulnerando sus derechos.

(i) *Capacidad jurídica.* Refiere que, si bien la Sala dice reconocer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas, en diverso apartado, estableció que él debe tener control sobre su estado de salud, con el fin de estar en aptitud de ejercerla de mejor manera. Además, señala que sin su consentimiento y en sustitución y contravención de su voluntad, la responsable señaló que su madre, como parte de su sistema de apoyo, tendrá la función de "estar pendiente de que continúe con [mi] tratamiento y [me] apoye a recordar la toma de [mis] medicamentos ...". Lo que demuestra que en realidad no se reconoció su plena capacidad jurídica, pues se hizo depender del control médico de su salud mental y no de que es una persona mayor de edad.



Más aun, dice, la Sala determinó que no podía cesar el estado de interdicción porque la \*\*\*\*\* no es curable y ordenó informes médicos mensuales; por tanto, no se puede considerar que se reconoció su capacidad jurídica si la responsable considera que su condición de salud mental limita sus derechos. Ese reconocimiento, aduce, no tiene aplicación práctica, pues se limita su derecho a la salud en relación con su libertad personal (ante un eventual internamiento en una institución psiquiátrica), su derecho a su vida privada (en un asunto en que no solicitó el apoyo de su madre) y el derecho a decidir sobre su propia vida (qué medicamentos tomar, qué tratamiento médico seguir, quién tiene acceso a esa información, dónde vivir, si decide estar institucionalizado o no, etcétera), asimismo, se vulnera su libertad personal y su derecho a una vida independiente, ya que se le obliga a asentarse permanentemente en la Ciudad de México y estar acudiendo a la institución designada por el juzgador en la periodicidad y para el fin determinados por dicha autoridad.

(ii) *Sistemas de apoyo*. Aduce que los apoyos deben respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad y nunca deben suplantar su voluntad, por lo que sólo pueden ser identificados y propuestos por las propias personas con discapacidad para recibir ayuda relativa a ejercer su capacidad jurídica.<sup>13</sup> En el caso, afirma, aunque la Sala reconoció a las personas que integran su sistema de apoyo conforme a la voluntad que él expresó durante el procedimiento, al establecer que su madre debe apoyarlo para seguir con su tratamiento y tomarse sus medicamentos, se sustituyó su voluntad, pues él no lo solicitó así, y se impuso esa obligación a su madre sin consultárselo, lo que contraviene sus derechos, voluntad y preferencias conforme al artículo 12 de la CDPD.

(iii) *Ajustes razonables*.<sup>14</sup> Señala que los ajustes razonables deben realizarse desde el momento en que una persona con discapacidad requiera acceder

<sup>13</sup> Observación general No. 1, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 12, párrafo III.

<sup>14</sup> Artículo 2. Definiciones

"A los fines de la presente Convención: ...

"Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; ..."



a situaciones o entornos no accesibles, o quiera ejercer sus derechos.<sup>15</sup> De ahí que la determinación de un ajuste razonable también sigue el paradigma de la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, esto es, no se puede imponer un ajuste aun si la autoridad lo considera necesario, pues, en dado caso, puede proponer su implementación. En el caso concreto, pese a que señaló que no requería ajustes al procedimiento y que de ser así lo solicitaría, la Sala estableció lo siguiente:

"... el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **le confieren a este órgano jurisdiccional a adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables**, las que no se consideran discriminatorias. **Conducentes a garantizar la seguridad jurídica, o bien, a proteger a la persona con discapacidad.** Así tomando en cuenta el tratamiento y cuidados que deben tenerse en la \*\*\*\*\* ... quien esto juzga estima prudente, establece (sic) como salvaguardia en aras de proteger al C. \*\*\*\*\* , girar atento oficio al C. \*\*\*\*\* ... para efecto de que informe de manera mensual ... sobre el control que el C. \*\*\*\*\* tiene y deberá tener sobre su padecimiento ..."

Al respecto, aduce que, además de que la Sala no dejó claro si era un ajuste razonable o una salvaguardia, pues aludió a los dos; lo cierto es que, el concepto de "ajuste razonable" utilizado por la responsable es contrario al modelo social de discapacidad, pues pone el énfasis en la deficiencia y trata a la discapacidad como una enfermedad que debe ser curada, máxime que señala que dichos ajustes "protegen" a la persona, en lugar de señalar que, conforme al modelo social, su finalidad es garantizar el goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de circunstancias con las demás personas y promover la autonomía e independencia de las personas con discapacidad.

(iv) *Salvaguardias*. El quejoso refiere que las salvaguardias son mecanismos que procuran garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad para el ejercicio de la capacidad jurídica, incluyen la protección contra la influencia indebida y el conflicto de intereses;

<sup>15</sup> Conforme con la observación general 6, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.





deben ser proporcionales y adaptadas a las circunstancias de cada persona; deben aplicarse en el plazo más corto posible y estar sujetas a exámenes periódicos por parte de autoridad competente, independiente e imparcial.

En el caso concreto, la Sala impuso como salvaguardia, aunque también la mencionó con el término "ajuste razonable", la rendición de un informe médico mensual sobre él, por parte de una institución de salud mental. Tal determinación no es una salvaguardia porque no está encaminada a vigilar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica (los apoyos) respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas, así como que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida.

También refiere que es contrario al artículo 12.4 de la CDPD que la Sala haya considerado innecesario decretar salvaguardia sobre el apoyo de su madre para ejercer su capacidad jurídica, pues por una parte, esa decisión partió de un concepto estigmatizante de las relaciones materno filiales, estableciendo roles de género contrarios al derecho a la igualdad, por otro, porque dicho precepto convencional establece la obligación estatal, sin excepciones, de asegurar que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos.

Además, argumenta que la Sala estableció como salvaguardia que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* no serán responsables de las decisiones que él tome, siempre y cuando acrediten fehacientemente que le otorgaron información con el objetivo de beneficiarlo. Esto significa entonces, dice, que él no será responsable de sus propias decisiones hasta que los apoyos demuestren que la información que le brindaron fue para beneficiarlo, lo cual estima que viola su derecho a la capacidad jurídica y a la libre determinación de la voluntad, pues sus decisiones se supeditan al actuar de los miembros de su sistema de apoyo, siendo que, éstos sólo deben ser responsables de las decisiones que él tome, en caso de haber ejercido una influencia indebida o cuando exista un conflicto de interés.

Sostiene que lo anterior resulta contrario al artículo 12, punto 4, de la Convención, que especifica cuál es la finalidad de las salvaguardias, y cómo deben ser proporcionadas todas las medidas relativas al ejercicio de su capacidad jurídica; esto, reitera, pues los miembros de su sistema de apoyo no deben ser responsables de sus decisiones, y sólo pueden serlo cuando hayan ejercido



influencia indebida o lo hayan apoyado en un asunto en el que tienen conflicto de interés.

**Tercero.** Aduce que la sentencia reclamada viola su derecho a la seguridad jurídica y debida fundamentación al resolver con base en normas y criterios no aplicables al caso y distintos a los fijados por la misma Sala con anterioridad. Esto, conforme a lo siguiente:

(i) Refiere que en el juicio de origen demandó el cese del estado de interdicción con fundamento en el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), que señala que las resoluciones judiciales firmes dictadas en los juicios de interdicción pueden alterarse o modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente. Y pese a que el Juez oral familiar dictó el cese de la interdicción con base en dicho precepto, la Sala responsable modificó la sentencia para determinar *la improcedencia de la acción*, con fundamento en el diverso precepto 606 del Código Civil, invocado por la agente del Ministerio Público apelante, que dispone que la tutela se extingue por la muerte del pupilo o porque desaparezca su incapacidad. Dado que la tutela y la interdicción son figuras jurídicas distintas, pues la primera es un efecto de la segunda (es decir, si se extingue la interdicción, se extingue la tutela), entonces cada figura tiene reglas específicas que no pueden ser aplicadas indiscriminada e injustificadamente a la otra.

Así, la norma aplicable al ejercicio de la acción de cese de estado de interdicción es el artículo 94 del código procedimental civil y no el aplicado por la Sala, lo que es contrario al deber de fundamentación, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, máxime que *él solicitó la inaplicación de la legislación civil relativa al estado de interdicción por ser contraria a derechos humanos*.

(ii) Conforme al artículo 94 del código procesal civil referido, para que cesara el estado de interdicción sólo se requería acreditar un cambio de circunstancias y ello se justificó. Además, la Sala responsable, en una resolución previa, dictada en el toca \*\*\*\*\* el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, fijó como criterio para la procedencia la acción el acreditamiento de un cambio de circunstancias, mientras que en la sentencia hoy reclamada, en contradicción con esa previa resolución, resolvió que no se actualizó ninguna de las causas



previstas en el diverso artículo 606 del código civil, esto es, cambió de criterio, lo que lo deja en estado de incertidumbre, violando su derecho a la seguridad jurídica.

**Cuarto.** Sostiene que la sentencia reclamada presenta incongruencias, lo que contraviene el artículo 17 constitucional. Ello, porque la Sala responsable, por un lado, consideró que no se había acreditado la acción de cese de estado de interdicción porque la tutela no se podía extinguir debido a que prevalecía la \*\*\*\*\*; y, por otro lado, reconoció su capacidad jurídica en igualdad de circunstancias con las demás personas, señalando que quedaba libre de cualquier tutela y curatela; *de modo que no sabe con certeza si cesó o no el estado de interdicción*. La Sala aplicó erróneamente las reglas de extinción de la tutela, en vez de las de extinción del estado de interdicción, lo que le deja en total incertidumbre jurídica. La lógica indica que, si se le reconoce plena capacidad jurídica en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, entonces, cesa la interdicción, pues ya no es incapaz, por tanto, se extingue la tutela; sin embargo, ese no es el razonamiento de la Sala responsable, ocasionando una sentencia incongruente que vulnera su seguridad jurídica.

También existe incongruencia interna en la sentencia porque las consideraciones se contradicen con los puntos resolutivos, al reconocer su capacidad jurídica y, no obstante, restringirla al imponerle estudios psiquiátricos mensuales, los que no se establecen como condición a las demás personas con capacidad jurídica para ejercer sus derechos, por lo que resulta, además, en un trato discriminatorio.

De igual forma, dice, existe incongruencia externa en la sentencia por establecer que él recupera su capacidad jurídica, y al mismo tiempo establecer condicionantes relativas a su tratamiento y medicación, pues parte de una asimilación entre capacidad jurídica y capacidad mental, lo cual constituye una mezcla de conceptos en perjuicio de las personas con discapacidad, pues se suele considerar que el diagnóstico de una deficiencia o las "elecciones erróneas" de una persona con discapacidad son confirmación de su falta de capacidad jurídica, lo que es un error por presuponer que el funcionamiento de la psique humana puede ser evaluado con exactitud y sólo en caso de que la persona supere la evaluación se le reconozca el derecho de igualdad ante la ley.



**Quinto.** El quejoso argumenta que la obligación impuesta por la sentencia de rendir informes médicos mensuales como una medida de salvaguardia viola sus derechos a la privacidad, así como a la igualdad y no discriminación, además de que le impone un "tratamiento forzoso". Refiere lo siguiente:

(i) La medida impuesta por la Sala no es una salvaguardia en términos del artículo 12 de la CDPD, pues no busca protegerlo de influencias indebidas por parte de las personas de su sistema de apoyo, sino que es una medida arbitraria para que controle su \*\*\*\*\*; siendo que debe ser él quien tome las decisiones sobre su vida, salud, tratamiento, lugar donde recibir atención médica, etcétera.

(ii) Además, la medida viola su derecho a la vida privada y a la protección de datos personales, porque la información sobre su estado de salud contenida en su expediente clínico es un dato sensible que requiere ser protegido, pues su revelación podría llegar a causar daños como la exclusión o la discriminación. En el caso, la obligación del director del centro comunitario de salud mental de rendir informe a la autoridad judicial sobre el control de su salud, es una medida arbitraria que invade su vida privada, no guarda relación con la litis del caso, no cumple con la función de una salvaguardia y es discriminatoria, debido a que las demás personas con capacidad jurídica no tienen la obligación de someterse a revisión para que se rinda un informe médico mensual por parte de una institución de salud determinada.

Por ello, la medida dictada para el control de su salud mental es en sí misma un control directo sobre su persona, lo que le deja en un plano de desigualdad respecto de la sociedad en general y limita el ejercicio de otros derechos.

(iii) Tratamiento forzoso. Afirma que la sentencia reclamada es contraria a los artículos 77 Bis 37 de la Ley General de Salud<sup>16</sup> y 12 de la CDPD al ordenar informes médicos sin su consentimiento, lo que constituye una forma de sustitución de la voluntad. El Comité de la ONU en la materia y el anterior relator especial sobre la tortura han puesto de manifiesto el estrecho vínculo entre las

<sup>16</sup> "Artículo 77 Bis 37. Los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud tendrán además de los derechos establecidos en el artículo anterior, los siguientes: ...

"IX. Otorgar o no su consentimiento válidamente informado y a rechazar tratamiento o procedimientos; ..."



intervenciones médicas forzosas basadas en la discriminación y la privación de la capacidad jurídica, y se ha establecido que el tratamiento involuntario y otras intervenciones psiquiátricas en centros de atención de la salud, son formas de tortura y malos tratos, por lo que se debe tener especial cuidado en que la sentencia reclamada no se traduzca en un mandato de tratamiento médico o psiquiátrico involuntario o forzoso.

**Sexto.** Señala que la sentencia omite juzgar con perspectiva de género, al asignar un rol de cuidado a \*\*\*\*\* , mismo que fue determinado con base en estereotipos y prejuicios contrarios al artículo 4o. constitucional.

i. Aduce que la Sala Familiar estimó innecesario establecer una salvaguardia respecto a su madre como integrante de su sistema de apoyo, debido a que vive con él y lo ha apoyado desde la declaración del estado de interdicción. Esta manifestación, dice, es contraria al principio de igualdad y no discriminación, ya que se apoya en prejuicios y estereotipos sobre las labores de cuidado que realizan las madres, pues asigna al rol femenino labores de cuidado y crianza, sin cuestionarse los hechos y obligaciones contenidas en el artículo 12.4 de la CDPD. En tal sentido, sostiene que le causa agravio que no existan salvaguardias dirigidas al apoyo que brinde su madre, ya que no cuestiona la posible existencia de un conflicto de interés ni de influencia indebida.

ii. Por otra parte, es indebido el tipo de apoyo asignado a su madre, porque eleva el rol que ha desempeñado ésta, a un plano jurídico. Refiere que, si bien su madre puede repudiar su nombramiento, la medida no considera la carga social que implica dejar de brindar cuidados a los hijos como parte del rol que ahora ha sido asignado, por lo que solicita el amparo a efecto de garantizar que la autoridad responsable juzgue con perspectiva de género y elimine los estereotipos sobre su madre, su labor de cuidado y su relación familiar.

**Séptimo.** El quejoso sostiene que los artículos 467 del Código Civil y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos de la Ciudad de México, aplicados al procedimiento de cese de estado de interdicción son discriminatorios y violatorios del derecho a la capacidad jurídica en igualdad de circunstancias que las demás personas, por tanto, deben ser declarados inconstitucionales y *no se deben tener en cuenta para determinar el cese de la interdicción*; asimismo, se duele de su aplicación en el caso concreto, reclamando como una violación



procesal el hecho de que se hubieren desahogado reconocimientos médicos para constatar su estado de salud, y de que éstos se consideraran a efecto de poder determinar sobre la procedencia del cese del estado de interdicción. Ello, conforme a la argumentación siguiente:

Refiere que en su escrito de demanda ordinaria solicitó el cese del estado de interdicción, así como el reconocimiento de apoyos y salvaguardias, aduciendo que las sentencias de interdicción pueden modificarse cuando hay cambio de circunstancias; solicitó que el Juez familiar realizara el control difuso de convencionalidad e inaplicara la legislación civil respecto del estado de interdicción (pues es discriminatorio y no admite interpretación conforme) y aplicara de manera directa la CDPD. Asimismo, afirma, manifestó que en su momento no se le explicaron los efectos de la declaración de interdicción, que su estado de salud no formaba parte de la litis y que en el juicio no había controversia entre partes, pues todos eran testigos de las barreras ocasionadas por la interdicción.

No obstante, el Juez familiar decidió seguir las mismas reglas establecidas para la declaración de la interdicción y con base en los artículos 467 del Código Civil y 905, fracciones III y VII, del código procedimental, requirió la certificación de dos médicos o psicólogos para decidir sobre el cese de la interdicción (además, en el punto 7 de la narración de antecedentes hecha en su demanda de amparo, el quejoso refirió que estas pruebas fueron estigmatizantes hacia su persona, pues le preguntaron sobre actitudes que consideraban debía tener por vivir con \*\*\*\*\* , trataron sobre su condición de salud, sobre qué pasaría si dejara de tomar sus medicamentos, y pretendieron abarcar sobre qué cosas es capaz de hacer por él mismo y cuáles no).

La decisión de recabar dichas pruebas, dice, permeó en todo el procedimiento pese a su falta de idoneidad para determinar sobre el cese de la interdicción, si se considera que la plena capacidad jurídica se obtiene por el simple hecho de ser persona mayor de edad y que las condiciones de salud no determinan límites válidos a la capacidad jurídica. Todos los argumentos expresados en el primer concepto de violación sobre la inconstitucionalidad de la interdicción son aplicables a este concepto de violación séptimo. Por tanto, asociar la capacidad jurídica con el estado de salud o la capacidad mental de una persona es discriminatorio, de ahí que no se debieron considerar las pruebas médicas para determinar el cese del estado de interdicción.



Aquí la controversia no radica en los hechos sino en el derecho, por ende, con fundamento en el artículo 276 del Código de Procedimientos Civiles,<sup>17</sup> no había necesidad de desahogar dichas pruebas; de modo que la aplicación de los artículos reclamados como inconstitucionales trascendió al resultado del fallo al exigirse para el cese de la interdicción el reconocimiento médico, lo que es discriminatorio ya que nadie más está sujeto a ese examen, tal como se demostró en el primer concepto de violación.

Las sentencias de primera y segunda instancia ordinarias hacen referencia a su estado de salud y a su tratamiento médico para determinar que debe estar controlado y para imponer obligaciones en ese sentido, olvidando que ello no es parte del litigio; omitiéndose en ambos fallos el estudio oficioso de los preceptos tildados de inconstitucionales, por lo que es necesario que el tribunal de amparo se sustituya en las facultades de apreciación e interpretación del Juez de origen para dictar sentencia y evitar el reenvío, en función de que así no habría posibilidad de que las partes recurran la sentencia.

Por tanto, dice, solicita que el tribunal de amparo no reenvíe el asunto al tribunal de origen y se sustituya en sus facultades, revoque la sentencia reclamada y determine que ha cesado el estado de interdicción, dado que las condiciones han cambiado, pues cuenta con un sistema de apoyos y el Estado mexicano reconoce que todas las personas mayores de edad tienen plena capacidad jurídica por el simple hecho de ser personas y que el estado de salud no es una limitante constitucional a la capacidad jurídica.

34. SÉPTIMO.—**Estudio.** Algunos de los conceptos de violación son **fundados** en lo esencial, y conducen a otorgar la protección constitucional a la parte quejosa, otros resultan infundados. Todos serán analizados, aunque en un orden distinto al en que aparecen propuestos en la demanda de amparo, por así convenir al mejor entendimiento de esta resolución.

35. Asimismo, se precisa que, de ser necesario, esta Sala suplirá la deficiencia de la queja, por actualizarse el supuesto previsto en el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, entendiéndolo referido a la participación como quejoso

<sup>17</sup> "Artículo 276. Si las cuestiones controvertidas fueren puramente de derecho y no de hecho, se citará a la audiencia de alegatos que podrán ser escritos."



en este juicio de amparo, de una persona mayor de edad que vive con una discapacidad de tipo mental (psicosocial), lo cual no está a discusión.

### **I. La inconstitucionalidad del sistema jurídico que regula la figura de estado de interdicción en la Ciudad de México**

36. Como se observa de la síntesis de conceptos de violación, en los identificados como **primero y séptimo**, el quejoso impugna como inconstitucionales e inconvenientes los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como los preceptos 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos para la Ciudad de México.

37. Esos dispositivos señalan:

(Reformado, G.O. 25 de mayo de 2000)

"Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

"Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

"...

(Reformada, G.O. 25 de mayo de 2000)

"II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla."

(Reformado, G.O. 17 de enero de 2002)

"Artículo 462. Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, el estado y grado de capacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella."





"Tratándose de mayores de edad a que se refiere el artículo 450, fracción II, de este Código, el Juez con base en dos diagnósticos médicos y/o psicológicos, escuchando la opinión de los parientes más cercanos de quien vaya a quedar bajo tutela, emitirá la sentencia donde se establezcan los actos jurídicos de carácter personalísimo, que podrá realizar por sí mismo, determinándose con ello la extensión y límites de la tutela."

(Reformado, G.O. 25 de mayo de 2000)

"Artículo 466. El cargo de tutor respecto de las personas comprendidas en los casos a que se refiere la fracción II del artículo 450 durará el tiempo que subsista la interdicción cuando sea ejercitado por los descendientes o por los ascendientes. El cónyuge tendrá obligaciones de desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge. Los extraños que desempeñen la tutela de que se trata tienen derecho de que se les releve de ella a los diez años de ejercerla."

"Artículo 467. La interdicción de que habla el artículo anterior no cesará sino por la muerte del incapacitado o por sentencia definitiva, que se pronunciará en juicio seguido conforme a las mismas reglas establecidas para el de interdicción."

"Artículo 635. Son nulos todos los actos de administración ejecutados y los contratos celebrados por los incapacitados, sin la autorización del tutor, salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 537."

(Reformado, D.O.F. 23 de julio de 1992)

"Artículo 902

"Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare el estado de minoridad o de incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella."

(Reformado, G.O. 10 de noviembre de 2008)

"La declaración del estado de minoridad, o de incapacidad por las causas a las que se refiere la fracción II del artículo 450 del Código Civil, pueden pedirse: 1o. por el mismo menor si ha cumplido 16 años; 2o. por su cónyuge; 3o. por sus presuntos herederos legítimos; 4o. por su albacea; 5o. por el Ministerio Público; 6o. por la institución pública o privada, de asistencia social que acoja al hijo o hijos del presunto incapaz."



"Pueden pedir la declaración de minoridad los funcionarios encargados de ello por el Código Civil. ..."

"Artículo 904

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"La declaración de incapacidad por alguna de las causas a que re (sic) refiere el artículo 450, fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal: se acreditará en juicio ordinario que se seguirá entre el peticionario y un tutor interino que para tal objeto designe el Juez.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"Como deligencias (sic) prejudiciales se practicarán las siguientes:

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 1992)

"I. Recibida la demanda de interdicción, el Juez ordenará las medidas tutelares conducentes al aseguramiento de la persona y bienes del señalado como incapacitado; ordenará que la persona que auxilia a aquél de cuya interdicción se trata, lo ponga a disposición de los médicos alienistas o de la especialidad correspondiente o bien, informe fidedigno de la persona que lo auxilie u otro medio de convicción que justifique la necesidad de estas medidas.

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 1992)

"II. Los médicos que practiquen el examen deberán ser designados por el Juez y serán de preferencia alienistas o de la especialidad correspondiente. Dicho examen se hará en presencia del Juez previa citación de la persona que hubiere pedido la interdicción y del Ministerio Público.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"III. Si del dictamen pericial resultare comprobada la incapacidad, o por lo menos hubiere duda fundada acerca de la capacidad de la persona cuya interdicción se pide, el Juez proveerá las siguientes medidas:

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"a) Nombrar tutor y curador interinos, cargos que deberán recaer en las personas siguientes, si tuvieren la aptitud necesaria para desempeñarlos: padre, madre, cónyuge, hijos, abuelos y hermanos del incapacitado. Si hubiere varios



hijos o hermanos serán preferidos los mayores de edad. En el caso de abuelos, frente a la existencia de maternos o paternos, el Juez resolverá atendiendo a las circunstancias. En caso de no haber ninguna de las personas indicadas o no siendo aptas para la tutela el Juez con todo escrúpulo debe nombrar como tutor interino a persona de reconocida honorabilidad, prefiriendo a la que sea pariente o amiga del incapacitado o de sus padres y que no tenga ninguna relación de amistad o comunidad de intereses o dependencias con el solicitante de la declaración.

(Reformado, [N. de E. adicionado], G.O. 15 de mayo de 2007)

"El Juez deberá recabar el informe del Archivo General de Notarías, sobre el registro de la designación de tutor cautelar, de la persona cuya interdicción se pide y, en su caso, los datos de la escritura del otorgamiento de las designaciones de tutor cautelar y curador, en su caso.

(Reformado, [N. de E. adicionado], G.O. 15 de mayo de 2007)

"Si el informe arroja que la persona de cuya interdicción se trata no hubiere designado tutor cautelar, el Juez procederá a nombrar tutor y curador interinos, cargos que deberán recaer conforme al orden señalado en las personas señaladas en los párrafos que anteceden en esta fracción.

(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"b) Poner los bienes del presunto incapacitado bajo la administración del tutor interino. Los de la sociedad conyugal, si la hubiere, quedarán bajo la administración del otro cónyuge.

(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"c) Proveer legalmente de la patria potestad o tutela o las personas que tuviere bajo su guarda el presunto incapacitado.

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver transitorio segundo del decreto que modifica el código.

(Reformado, G.O. 10 de septiembre de 2009)

"De la resolución en que se dicten las providencias mencionadas en este artículo procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo que será de tramitación inmediata.



(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"IV. Dictadas las providencias que establecen las fracciones anteriores se procederá a un segundo reconocimiento médico del presunto incapacitado, con peritos diferentes, en los mismos términos que los señalados por la fracción II. En caso de discrepancia con los peritos que rindieron el primer dictamen se practicará una junta de avenencia a la mayor brevedad posible y si no la hubiere el Juez designará peritos terceros en discordia.

(Reformada, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"V. Hecho lo anterior el Juez citará a una audiencia, en la cual si estuvieren conformes el tutor y el Ministerio Público con el solicitante de la interdicción, dictará la resolución que la declare. En caso de que en la resolución se haya declarado la interdicción, ésta deberá establecer el alcance de la capacidad y determinar la extensión y límites de la tutela, en los términos enunciados en el segundo párrafo del artículo 462 del Código Civil para el Distrito Federal.

"Si en dicha audiencia hubiera oposición de parte, se substanciará un juicio ordinario con intervención del Ministerio Público."

"Artículo 905

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"En el juicio ordinario a que se refiere el artículo anterior, se observarán las siguientes reglas:

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"I. Durante el procedimiento subsistirán las medidas decretadas conforme al artículo anterior y se podrán modificar por cambio de circunstancias o por la aportación de nuevos datos que funden su conveniencia.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"II. El presunto incapacitado será oído en juicio, si él lo pidiera, independientemente de la representación atribuida al tutor interino.

(Reformada, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"III. El estado de incapacidad puede probarse por cualquier medio idóneo de convicción; pero en todo caso se requiere la certificación de dos médicos o



psicólogos, por lo menos, preferentemente de instituciones de salud oficiales. Cada parte puede nombrar un perito médico para que intervenga en la audiencia y rinda su dictamen. El examen del presunto incapacitado se hará en presencia del Juez, con citación de las partes y del Ministerio Público. El Juez podrá hacer al examinado, a los médicos, a las partes y a los testigos cuantas preguntas estime convenientes para calificar el resultado de las pruebas.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"IV. Mientras no se pronuncie sentencia irrevocable, la tutela interina debe limitarse a los actos de mera protección a la persona y conservación de los bienes del incapacitado. Si ocurriere urgente necesidad de otros actos, el tutor interino podrá obrar prudentemente, previa autorización judicial.

(Reformada, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"V. Una vez que cause ejecutoria la sentencia de interdicción se procederá a nombrar y discernir el cargo de tutor o, en el caso de excepción, los cargos de tutores definitivos, delimitando su responsabilidad de acuerdo a la ley.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"VI. El tutor interino deberá rendir cuentas al tutor definitivo con intervención del curador.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"VII. Las mismas reglas en lo conducente se observará (sic) para el juicio que tenga por objeto hacer cesar la interdicción.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"VIII. El que dolosamente promueva juicio de incapacidad, será responsable de los daños y perjuicios que con ello ocasione, independientemente de la responsabilidad penal que fije la ley de la materia. ..."

38. El quejoso controvierte estos preceptos como un sistema normativo, en cuanto establecen reglas legales que en el sistema jurídico de la Ciudad de México configuran el denominado **estado de interdicción**, tanto en su soporte sustantivo como en lo que concierne al procedimiento para su declaración judicial y, en su caso, para el cese de esta última.



39. Como se ha visto, el solicitante en el desarrollo de su argumentación, sostiene la inconstitucionalidad de dicho sistema legal, básicamente, sobre la premisa de que el estado de interdicción obedece a un paradigma de *sustitución de la voluntad* de la persona con discapacidad, porque considera a ésta incapaz de ejercer por sí misma sus derechos en el plano jurídico, por lo que resulta contrario al modelo social y de derechos humanos adoptado por la CDPD, y violatorio en sí mismo de diversas libertades y derechos humanos, tales como: el derecho al reconocimiento de la personalidad y plena capacidad jurídicas; el derecho a la igualdad y no discriminación; derechos vinculados a la propiedad, al trabajo, a la autodeterminación para elegir el lugar de residencia, dónde y con quién vivir; las libertades de contratación, de procreación, y de desplazamiento para poder salir de cualquier país incluido el propio, de vivir en forma independiente y en la comunidad, principalmente.

40. Y en su exposición, apoya su postura en diversos preceptos de la CDPD, de la Constitución General de la República, así como en criterios sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en los que se han interpretado los derechos que reconoce expresamente la Convención, y particularmente, en los que se ha hecho referencia a la figura del estado de interdicción y sus implicaciones.

41. Inclusive, propone la aplicación de un test de proporcionalidad con escrutinio estricto –por estar involucrada una categoría sospechosa de discriminación como la discapacidad–, al conjunto de normas que configuran el estado de interdicción, con el que dice demostrar: que la figura no tiene una finalidad constitucionalmente *importante*, pues aunque se estime que busca proteger a las personas con discapacidad y sus bienes, la propia Constitución en su artículo 1o. y la misma CDPD, al vincular a las autoridades públicas a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad, ya prevé esa protección; pero, además, no es una medida *adecuada* para lograr esa finalidad, porque no está estrechamente vinculada con ella, pues no logra la protección de las personas y sus derechos, sino que las asume como dependientes por tener limitaciones, busca su normalización a través de la medicación e institucionalización, y presume su inferioridad, con lo que reproduce estereotipos y perpetúa los abusos contra ellas; y tampoco es una medida *necesaria*,



porque no es la menos restrictiva, pues es posible que la protección de las personas con discapacidad y sus derechos se alcance a través de apoyos y salvaguardias para que puedan ejercer su capacidad jurídica y todos sus derechos, en igualdad de condiciones que las demás personas y sin discriminación.

42. Así, sostiene que el estado de interdicción basado en el estado de salud y la condición de discapacidad niega el reconocimiento de su plena capacidad jurídica a la persona con discapacidad, y con ello, limita y trastoca esos otros derechos fundamentales necesarios para su autodeterminación en los distintos ámbitos de su vida, dándole un trato diferenciado discriminatorio ante la ley, distinto al de las demás personas.

43. Asimismo, en su concepto de violación séptimo, en lo que al tema de inconstitucionalidad de las normas concierne, el quejoso se duele particularmente del procedimiento judicial tanto para la declaración del estado de interdicción, como para hacer cesar éste, en cuanto su decisión se sustenta en las pruebas de reconocimiento médico sobre la condición de salud intelectual o mental; siendo que ésta no debe ser la base para reconocer o negar la capacidad jurídica, pues ello es discriminatorio; además que se trata de pruebas que resultan estigmatizantes para la persona con discapacidad, tanto en su práctica, como en su valoración.

44. Precisada la causa de pedir de los conceptos de violación referidos, es importante destacar que, en el caso, como se ha visto de los antecedentes expuestos, en la resolución reclamada no se emitió una declaración judicial de estado de interdicción respecto del quejoso, pues ésta se realizó en un procedimiento de jurisdicción voluntaria diverso y anterior; y lo que fue materia del proceso oral familiar de origen fue la solicitud de *cese de dicho estado de interdicción*, formulada por el declarado "interdicto", su tutriz y su curador allá designados.

45. No obstante, en principio ha de destacarse que las reglas procesales para desahogar y decidir sobre el cese del estado de interdicción son las mismas que resultan aplicables para declarar judicialmente dicho estado; y el procedimiento de origen en la especie, se desahogó conforme a esas reglas.



46. De igual modo, es preciso resaltar que el órgano de alzada responsable, en la resolución de apelación que constituye el acto reclamado, sí hizo pronunciamientos en los que, finalmente, *reconoció al quejoso su personalidad y su capacidad jurídica plenas*, dijo, en condiciones de igualdad con las demás personas de conformidad con el artículo 12 de la Convención, el que reconoció debía aplicarse directamente al ser vinculante para el Estado Mexicano y, por ende, para ese órgano jurisdiccional; asimismo, en su fallo, dicha responsable emitió consideraciones en las que expresa e implícitamente admitió el *cese del estado de interdicción* y declaró al ahora quejoso *libre de cualquier tutela y curatela*, estableciendo un sistema de apoyos y salvaguardias con el propósito de que éste estuviere en condiciones de ejercer su capacidad jurídica, esto, fundándose en la referida Convención.

47. Sin embargo, lo anterior no es suficiente para que esta Primera Sala pueda sostener que el sistema normativo impugnado, regulador del estado de interdicción (y su cese), *no fue aplicado en perjuicio del quejoso en la resolución reclamada*, y que por ello, no se esté en aptitud de emprender válidamente el estudio de fondo sobre la alegada inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.

48. Ello, porque en el caso, aunque el resultado en lo que atañe al cese del estado de interdicción, fue el pretendido por el quejoso en tanto se le reconoció su personalidad y su plena capacidad jurídicas, y se determinó que quedaba liberado de la declaración de interdicción, así como de la tutela y curatela para que ejerza por sí mismo su capacidad jurídica auxiliado por el sistema de apoyos y con las salvaguardias establecidas, en una aplicación directa de la CDPD; también es cierto que las consideraciones de la sentencia, en parte –y es esto de lo que se duele propiamente el quejoso–, parecen sustentarse en un entendimiento inconstitucional e inconvencional del derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de su capacidad jurídica plena, así como de la propia discapacidad, pues la decisión del órgano de alzada, de algún modo, *parece entender como parte de la justificación de la procedencia de la pretensión, la existencia de un control médico sobre la condición de salud mental*, por lo menos, esto es lo que postula el quejoso en sus conceptos de violación y que exige aclaración, lo que evidencia que en la motivación del fallo reclamado pudo permear la concepción y sustento de la interdicción conforme a la regulación legal cuestionada, y la idea de la discapacidad como incapacidad jurídica.





49. Inclusive, la propia sentencia reclamada da pauta para advertir que la responsable, entre sus consideraciones, particularmente al examinar los agravios de la apelación de la agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen, siguió aplicando el sistema de interdicción y las reglas para su cesación, sin optar por su inaplicación, o por lo menos mostró confusión al respecto, pues la Sala de alzada también sostuvo, refiriéndose a la sentencia de primer grado, que "*no debió declararse la cesación del estado de interdicción*", por no haber desaparecido la condición de discapacidad del quejoso y no cumplirse los requisitos para la extinción de la tutela; que no era lógicamente congruente ni coherente "*reconocer la procedencia de la acción*", dadas las implicaciones del diagnóstico médico de \*\*\*\*\* del accionante y, que por tanto, procedía "*modificar*" la sentencia apelada, "*para tener por no acreditada la acción*"; incluso, en el primer resolutivo de la sentencia de apelación, estas consideraciones trascendieron, pues allí se establece expresamente que \*\*\*\*\* **no acreditó su acción de cese de estado de interdicción**; consideraciones del órgano de segunda instancia que, además de que afectan la congruencia interna del fallo, dejan duda sobre su entendimiento en relación con las implicaciones de la figura del estado de interdicción, sobre el reconocimiento del derecho consignado en el artículo 12 de la CDPD, y sobre los alcances de su sentencia, es decir, de cómo ésta puede impactar en el futuro para el quejoso ante alguna nueva circunstancia en su estado de salud, lo que da cuenta de que, en las consideraciones, implícitamente, la idea de la interdicción siguió cobrando aplicación y afectando los intereses del quejoso.

50. Ante ello, esta Sala advierte viable abordar el examen que se propone en la demanda de amparo sobre la inconstitucionalidad del sistema normativo que regula *la interdicción y su cesación*, en tanto una y otra guardan una necesaria y estrecha vinculación, a efecto de despejar la incertidumbre que pudiere generar la motivación de la sentencia de apelación, pues no es patente que las normas impugnadas no hayan tenido aplicación en perjuicio del quejoso; además, para evitar cualquier efecto discriminatorio o estigmatizante para éste, presente en las consideraciones de dicho fallo recamado; ello, con independencia de que el sentido de la decisión de la responsable haya sido el pretendido por el solicitante del amparo, pues dado que se trata de un tema altamente sensible para la persona con discapacidad y su dignidad humana, se estima válido que el quejoso impugne las normas referidas, si considera que su efecto



sigue permeando en las consideraciones del fallo, por no ser las adecuadas y porque siguen causándole perjuicio.

51. Según se anticipó, los conceptos de violación **primero y séptimo** ya precisados, per se, y suplidos en su deficiencia, son **fundados**.

52. Como bien lo hace notar el quejoso, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya cuenta con diversos precedentes en los que ha declarado inconstitucional el régimen de interdicción (incapacidad jurídica) respecto de personas mayores de edad con alguna discapacidad que se estime limitante de su capacidad natural de discernimiento; esto, al hacer el examen de normas locales de diversas entidades federativas que lo regulan.

53. En el **amparo en revisión 1368/2015**,<sup>18</sup> declaró inconstitucionales los artículos **23 y 450, fracción II**, del Código Civil para el Distrito Federal, a partir de un análisis de la figura de la interdicción a la luz del artículo 1o. constitucional y diversas disposiciones de la CDPD, sentando las bases para un nuevo entendimiento en un plano evolutivo y en clave de derechos humanos, sobre la discapacidad y los derechos de las personas con discapacidad, *apartándose en gran parte de precedentes anteriores en la materia*.<sup>19</sup>

54. En el **amparo directo en revisión 44/2018**,<sup>20</sup> si bien allí no se impugnaron normas generales, esta Sala interpretó como sistema normativo, diversos preceptos sustantivos del código civil, y diversas normas adjetivas del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de México, conforme al artículo 1o. constitucional, y atendiendo a diversas normas de la CDPD; y de igual modo llegó a la conclusión de estimar inconstitucional e inconveniente *el juicio de interdicción* para personas mayores de edad con discapacidad, en parte, acogiendo las mismas razones sustentadas en el amparo en revisión 1368/2015.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Resuelto en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>19</sup> En particular, de la interpretación conforme que sobre el sistema de interdicción se realizó en el amparo en revisión 159/2013.

<sup>20</sup> Resuelto en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>21</sup> Ambos precedentes quedaron resueltos por esta Sala en la misma sesión.



55. En el **amparo directo en revisión 8389/2018**,<sup>22</sup> analizó y declaró la inconstitucionalidad de los artículos **20, 471, 472, 484, 488, 560 y 569** del Código Civil, así como **800 a 803** del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Aguascalientes, que establecen *el régimen de incapacidad* (interdicción) para personas mayores de edad en determinadas condiciones de discapacidad, por no ajustarse al modelo social y de asistencia en la toma de decisiones previsto en la CDPD; esto, reiterando sustancialmente las consideraciones del amparo en revisión 1368/2015.

56. En el **amparo en revisión 702/2018**,<sup>23</sup> esta Sala declaró inconstitucionales los artículos **450, fracción II**, del Código Civil, y **102, fracción XX, y 105** de la Ley del Notariado (actualmente abrogada), ambos para la Ciudad de México; el primero, en tanto establece el régimen de incapacidad para personas mayores de edad con determinada discapacidad, y los segundos, en cuanto imponen al notario la regla de constatación de la capacidad natural y la capacidad jurídica, a partir de la regla de incapacidad jurídica del primero; todos ellos, como sistema normativo regulador de la capacidad jurídica de las personas mayores de edad con discapacidad; esto, también retomando en lo conducente las consideraciones del amparo en revisión 1368/2015.

57. Y en el **amparo en revisión 1082/2019**,<sup>24</sup> esta Primera Sala declaró inconstitucional el artículo **969** del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que regula el procedimiento para declarar en interdicción a una persona mayor de edad con determinadas condiciones de discapacidad; de igual modo, reiterando en lo conducente las consideraciones del amparo en revisión 1368/2015, sobre la inconventionalidad e inconstitucionalidad de la figura del estado de interdicción.

58. De modo que como se observa, esta Sala ya cuenta con una consolidada doctrina en la que, en diversos contextos, ha sustentado la incompatibilidad

<sup>22</sup> Fallado en sesión de ocho de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>23</sup> Resuelto en sesión de once de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>24</sup> Fallado en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



del sistema legal de estado de interdicción, con el modelo social y de derechos humanos de la CDPD.

59. Para el caso, dado que aquí se impugnan disposiciones que regulan el sistema de estado de interdicción en la Ciudad de México, es pertinente precisar las consideraciones que esta Sala sostuvo en el amparo en revisión 1368/2015, y que ha reiterado sustancialmente en los posteriores ya referidos, **las cuales se exponen de manera literal en los párrafos siguientes.**

60. Esta Sala ya ha expresado, en diversos precedentes, que en el modelo social de discapacidad la prioridad es la dignidad de las personas con discapacidad.<sup>25</sup> El instrumento jurídico que se considera como el paradigma normativo del modelo social y de derechos es la CDPD. Con la aprobación de este instrumento se abandonó la consideración de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia y se reconoció su personalidad, capacidad jurídica y condición como sujeto de derechos.<sup>26</sup>

61. Por tanto, todo ordenamiento jurídico debe reconocer, en todo momento, que las personas con discapacidad son sujetos de derechos con plena personalidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas. Desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad: nos encontramos ante una nueva realidad constitucional, en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las per-

<sup>25</sup> Véanse los siguientes asuntos en los cuales esta Primera Sala ha desarrollado la doctrina constitucional respecto del modelo social y de derechos, sus implicaciones y consecuencias: amparo en revisión 410/2012, resuelto el 21 de noviembre de 2012. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González; amparo en revisión 159/2013, resuelto el 16 de octubre de 2013. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González; amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto el 14 de enero de 2015. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano; amparo en revisión 1043/2015, resuelto el 29 de marzo de 2017. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano; amparo directo en revisión 3788/2017, resuelto el 9 de mayo de 2018. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

<sup>26</sup> Tal como lo estableció esta Sala en el amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto el 14 de enero de 2015 por mayoría de cuatro votos. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.



sonas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica, para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación.<sup>27</sup>

62. Esta Corte advierte, que otro aspecto fundamental a tener en cuenta es la definición y entendimiento del concepto de discapacidad. El concepto de discapacidad ha evolucionado a lo largo del tiempo,<sup>28</sup> en consecuencia, la dis-

<sup>27</sup> Tesis aprobada y pendiente de publicación, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>28</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a. VI/2013 (10a.), Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 634, número de registro digital: 2002520, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enferme-



capacidad es el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias<sup>29</sup> y el entorno, es decir, las barreras y actitudes sociales que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás.<sup>30</sup>

63. Por tanto, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con discapacidad. De acuerdo con dicho modelo, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico.<sup>31</sup>

---

dades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades.". Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

<sup>29</sup> Como en el amparo en revisión 159/2013, resuelto en sesión del 16 de octubre de 2013, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

<sup>30</sup> Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad  
"Preámbulo. ...

"e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás."

<sup>31</sup> Tesis aprobada y pendiente de publicación "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA. El concepto de discapacidad que asume la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas. Por tanto, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico. Ahora bien, el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones. El replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos–, no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es precisa una interpretación



64. Esta Primera Sala observa que la regulación jurídica internacional y nacional sobre personas con discapacidad tiene como última finalidad evitar la discriminación y propiciar la inclusión, por lo que el análisis de toda normativa que aborde el tema de las personas con discapacidad debe hacerse siempre desde la perspectiva de los principios de igualdad y no discriminación.<sup>32</sup> Dichos principios son transversales y deben ser el eje en la interpretación que se haga de las normas que incidan en los derechos de las personas con discapacidad.<sup>33</sup>

65. Como ya se ha dicho, el modelo social y de derechos involucra el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas. Desde este modelo no pueden darse las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que se precisa una interpretación en clave de derechos humanos, que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, se insiste, debe tenerse presente la finalidad de la CDPD y **optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa**. Es desde esta óptica que debe analizarse la regularidad constitucional y convencional de la figura del estado de interdicción.<sup>34</sup>

---

en clave de derechos humanos que asuma el respeto la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, las y los juzgadores deben tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>32</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a. V/2013 (10a.), Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 630, número de registro digital: 2002513, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. La regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha desarrollado, tiene como finalidad última evitar la discriminación hacia ese sector social y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre individuos. Así, las normas en materia de discapacidad no pueden deslindarse de dichos propósitos jurídicos, por lo que el análisis de tales disposiciones debe realizarse a la luz de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.". Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

<sup>33</sup> En el artículo 2 de la Convención se precisa que por "discriminación por motivos de discapacidad" se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. En su artículo 3 establece como unos de sus principios generales la no discriminación y la igualdad de oportunidades y, por último, el artículo 5 de la Convención puntualiza las obligaciones de los Estados parte para garantizar la igualdad y no discriminación.

<sup>34</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXLIII/2018 (10a.), Décima Época, Libro 61, Tomo I, página 279, número de registro digital: 2018595, publicada el 7 de diciembre de 2018, de



66. Como premisa hermenéutica, debe considerarse que las normas discriminatorias no admiten interpretación conforme. En este sentido se ha pronunciado esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.).<sup>35</sup> El razonamiento central de este argumento consiste en que la norma discriminatoria continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y, por ello, contraría al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación, *porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación*. En otras palabras, se busca suprimir el estado de discriminación *creado por el mensaje transmitido por la norma*.

67. Si bien en el amparo en revisión 159/2013, se consideró que el estado de interdicción admitía una interpretación conforme, de una nueva reflexión, en clave evolutiva de los derechos humanos y buscando una interpretación que haga operativa la Convención<sup>36</sup> –**particularmente su artículo 12**–, esta Primera

---

rubro y texto: "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

<sup>35</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 47/2015 (10a.), Décima Época, Libro 21, Tomo 1, agosto de 2015, página 394, número de registro digital: 2009726, de rubro y texto: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos repositivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo." Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

<sup>36</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXLIII/2018 (10a.), Décima Época, publicada el 7 de diciembre de 2018, número de registro digital: 2018595, de rubro y texto: "CON-





Sala arriba a la conclusión que la figura del estado de interdicción no es acorde con la CDPD y no admite interpretación conforme, al ser violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, entre otros derechos.

68. El artículo 1o. constitucional estatuye la prohibición de discriminar, entre otros motivos, por razón de discapacidad. Esta Suprema Corte ha determinado que, en el caso de que una norma realice una distinción basada en una categoría sospechosa, esto es, un factor prohibido de discriminación, corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa.<sup>37</sup> La cuestión se centra en

VENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA. El concepto de discapacidad que asume la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas. Por tanto, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico. Ahora bien, el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones. El replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos–, no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es precisa una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, las y los juzgadores deben tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igarreta Díez de Sollano.

<sup>37</sup> Véanse las consideraciones sobre el tipo de escrutinio que se debe realizar cuando exista una categoría sospechosa: acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta el 11 de agosto de 2015, por mayoría de ocho votos, páginas 28 y 29.

*Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a. CI/2013 (10a.), Décima Época, Libro XIX, Tomo I, abril de 2013, página 958, número de registro digital: 2003250, de rubro y texto: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la



determinar si el régimen de interdicción realiza una distinción indebida contraria a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional.

69. Los artículos del Código Civil que establecen el estado de interdicción y la supresión de la capacidad jurídica son el 23 y el 450, fracción II, los cuales disponen lo siguiente:

"Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

"Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

"...

---

finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. (Dicho criterio tiene actualmente rango de jurisprudencia misma que puede ser localizada como 1a./J. 87/2015 (10a.) *Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, P./J. 10/2016 (10a.), Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, número de registro digital: 2012589, de rubro y texto: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.



"II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla."

70. Claramente, los preceptos transcritos hacen una distinción por razón de discapacidad.<sup>38</sup> Por tanto, debe comprobarse que la distinción por motivos de discapacidad, que establece el régimen de interdicción, tiene un objetivo constitucionalmente imperioso.

71. Históricamente, el estado de interdicción ha tenido como finalidad la protección de las personas con discapacidad. No obstante que la protección,

<sup>38</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 44/2018 (10a.), Décima Época, Libro 56, Tomo I, página 171, número de registro digital: 2017423, publicación: viernes 13 de julio de 2018, de rubro y texto: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas'; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado.". Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.



en términos generales, puede consistir en una finalidad constitucional válida, el estado de interdicción parte de una premisa de sustitución de voluntad, paternalista y asistencialista que no reconoce derechos humanos: en lugar de buscar que la propia persona con discapacidad adopte sus decisiones, se designa a un tutor para que adopte las decisiones legales de la persona con discapacidad. Además, la figura de interdicción se centra en la emisión de un dictamen emitido por un médico alienista, que declara sobre las deficiencias de la persona y que justifican la privación de su capacidad jurídica.<sup>39</sup>

72. Claramente el juicio de interdicción se centra en la deficiencia, sin considerar las barreras del entorno.<sup>40</sup> De la lectura de los artículos 23 y 450, fracción II, del Código Civil es posible inferir que, una vez que está materialmente probada la discapacidad de la persona –diagnosticada su deficiencia–, entonces puede ser declarada en estado de interdicción, lo cual, para efectos del artículo 23 de dicho código, implica que la persona es incapaz y su capacidad de ejercicio debe restringirse.

73. A juicio de esta Corte, la figura del estado de interdicción es una restricción desproporcionada al derecho a la capacidad jurídica y representa una injerencia indebida que no es armonizable con la CDPD. Esta desproporción se ve reflejada, entre otros aspectos, en la repercusión que tiene sobre otros derechos, pues el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera

<sup>39</sup> El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que la restricción a la capacidad jurídica se decide simplemente en función del diagnóstico de una deficiencia (criterio basado en la condición), o cuando la persona adopta una decisión que tiene consecuencias que se consideran negativas (criterio basado en los resultados), o cuando se considera que la aptitud de la persona para adoptar decisiones es deficiente (criterio funcional). El criterio funcional supone evaluar la capacidad mental y denegar la capacidad jurídica si la evaluación lo justifica. A menudo se basa en si la persona puede o no entender la naturaleza y las consecuencias de una decisión y/o en si puede utilizar o sopesar la información pertinente. Sostiene que este criterio es incorrecto por dos motivos principales: a) porque se aplica en forma discriminatoria a las personas con discapacidad; y b) porque presupone que se pueda evaluar con exactitud el funcionamiento interno de la mente humana y, cuando la persona no supera la evaluación, le niega un derecho humano fundamental, el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley. [Observación general No. 1 (2014) "Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley. ..." página 4].

<sup>40</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Capacidad jurídica*, tomo IV, 2013.



indisoluble con el disfrute de muchos otros derechos humanos como:<sup>41</sup> el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la igualdad y no discriminación, el debido proceso, el derecho de audiencia, el derecho a una vida independiente, el derecho a la privacidad, el derecho a la libertad de expresión, *el derecho a la participación e inclusión en la sociedad*, por mencionar algunos. A la vista de lo expresado, se concluye que no existe correspondencia entre la importancia de la finalidad perseguida y los efectos perjudiciales que produce la interdicción en otros derechos.

74. La supresión de la capacidad jurídica supone una sustitución completa de la voluntad de la persona con discapacidad, pues el propio artículo menciona, sin ambigüedad o vaguedad alguna, que las personas incapaces sólo podrán ejercer sus derechos mediante sus representantes. Asimismo, la medida es excesivamente inclusiva y no contextualiza el derecho respecto de los apoyos y salvaguardias que la persona requiera para ejercer su capacidad jurídica, sino que pone el acento en la deficiencia y no en las barreras del entorno para el ejercicio pleno de todos los derechos. Es decir, la figura de interdicción representa el más claro ejemplo del modelo de sustitución de la voluntad y, al tomar en cuenta las características y condiciones individuales de la persona, niega como premisa general que todas las personas tienen derecho a la capacidad jurídica.

75. El artículo 12 de la CDPD no permite negar la capacidad jurídica basándose en la deficiencia, esto es, de modo discriminatorio, sino que exige se proporcione el apoyo necesario para su ejercicio. Este aspecto es medular, pues involucra un correcto entendimiento de la discapacidad: como una interacción entre las personas con deficiencias y las barreras sociales. El artículo 2 de la CDPD señala como discriminación "cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". Por tanto, negar o limitar la capacidad jurídica vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación de los artículos 5 y 12 de la Convención, así como del artículo 1o. constitucional.

<sup>41</sup> Observación general No. 1 (2014) "Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley...", del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



76. Al interpretar el artículo 12 de la CDPD,<sup>42</sup> el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha expresado que el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley entraña que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas, en razón de su condición humana y que ésta debe mantenerse para las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás: no hay ninguna circunstancia que permita privar a una persona del derecho al reconocimiento como tal ante la ley o que permita limitar ese derecho.

**77. Capacidad jurídica y capacidad mental.** Esta Suprema Corte considera oportuno insistir en la distinción entre capacidad jurídica y capacidad mental. La capacidad jurídica consiste, tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones (capacidad de goce) como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones (capacidad de ejercicio). Ciertamente, la capacidad jurídica y la toma de decisiones (autonomía de la voluntad),<sup>43</sup> son conceptos que se

<sup>42</sup> Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de su vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."

<sup>43</sup> La interpretación que debe darse al artículo 12 de la CDPD se encuentra plasmada en la Observación general No. 1 (2014) "Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley ...", del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



encuentran estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica,<sup>44</sup> pero también tiene su impacto en la vida cotidiana. Si bien ambos –capacidad jurídica y autonomía de la voluntad– parten de una tradición civilista, se han proyectado como derechos humanos.

78. La capacidad mental se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como pueden ser ambientales y sociales. El hecho que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni derecho alguno. En virtud del artículo 12 de la CDPD, los déficits en la capacidad mental no deben ser utilizados como justificación para negar la capacidad jurídica.<sup>45</sup>

79. Es un error común que capacidad mental y capacidad jurídica se mezclen. La discapacidad de la persona o su aptitud para adoptar decisiones han sido considerados motivos legítimos para negar la capacidad jurídica, de modo que cuando se considera que una persona tiene una aptitud "deficiente" para adoptar decisiones –a menudo a causa de una discapacidad cognitiva o psicosocial–, se le retira su capacidad jurídica mediante el estado de interdicción. Sin embargo, contraria a la postura de sustitución de la voluntad, la CDPD reconoce, de manera expresa e indudable, el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad, sin excepción alguna: no hace diferencia entre discapacidades.<sup>46</sup>

80. Para esta Primera Sala el derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales. Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Capacidad jurídica*, tomo IV, 2013.

<sup>45</sup> Observación general No. 1 (2014) "Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley ..."

<sup>46</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Capacidad jurídica*, tomo IV, 2013, página 68.

<sup>47</sup> Amita Dhanda, *Advocacy Note on Legal Capacity. World Network of Users and Survivors of Psychiatry*, USA, 2012.



81. **Apoyos y salvaguardias.** Claramente, en el artículo 12 de la CDPD se postula como principio universal la capacidad jurídica. Por ello, esta Sala afirma que dicho postulado básico no se contrapone con admitir que existen diversos modos o maneras de ejercer esa capacidad: algunas personas requieren de cierto tipo de apoyos y otras personas de otro tipo de apoyos, **sin menoscabo de la capacidad misma**, lo cual es acorde con la diversidad que existe entre todas las personas.

82. Esta Primera Sala advierte que no se debe negar a las personas con discapacidad su capacidad jurídica, sino que debe proporcionárseles acceso al apoyo que necesiten para ejercer su capacidad jurídica y para la toma de decisiones,<sup>48</sup> asumiendo que cada tipo de discapacidad requiere de unas medidas específicas en virtud de la condición particular de la persona y de sus requerimientos personales, con el fin de que pueda ejercer, plenamente y por sí misma, su autonomía y todos sus derechos.

83. La prestación de apoyos es un mecanismo establecido en la Convención para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica.<sup>49</sup>

84. En el informe presentado por la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>50</sup> se destaca que el apoyo es el acto de prestar ayuda o asistencia a una persona que la requiere para realizar actividades cotidianas y participar en la sociedad. Para la mayoría de las personas con discapacidad es una condición fundamental para vivir y participar plenamente en la comunidad, haciendo elecciones como las demás personas. Precisamente, la existencia de barreras en el entorno –ambientales, sociales, jurídicas, etcétera–

<sup>48</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general No. 1 (2014) "Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley.", página 5.

<sup>49</sup> Guía para la inclusión de personas con discapacidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, octubre de 2018, página 51 y ss.

<sup>50</sup> Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, A/HRC/34/58, Consejo de Derechos Humanos, 20 de diciembre de 2016.





generan la necesidad de apoyos. En consecuencia, la falta de apoyos incrementa el riesgo de la segregación e institucionalización.

85. Esta Sala considera oportuno insistir en que el sistema de apoyos es una obligación del Estado derivada del artículo 12.3 de la Convención.<sup>51</sup> Conforme a dicho instrumento, los apoyos están enfocados a facilitar la expresión de una voluntad libre y verdadera, y hacen referencia a todas aquellas medidas que son necesarias para ayudar a la persona con discapacidad, en general, a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, así como los demás derechos consignados en la Convención.

86. Se trata de una obligación vinculada a la persona, porque busca ayudar a la persona con discapacidad en una serie de actividades diferentes y, para ello, el Estado debe tomar en cuenta los rasgos de identidad de cada persona con discapacidad atendiendo a las necesidades específicas de apoyo de las personas en cada etapa de su vida. En este sentido, el apoyo debe garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su facultad de elección y control sobre su propia vida y sobre sus opiniones, sin importar su deficiencia, ni tener que seguir las opiniones de quienes atienden sus necesidades.<sup>52</sup>

87. Por tanto, el sistema de apoyos debe ser diseñado a partir de las necesidades y circunstancias concretas de cada persona, y puede estar conformado

---

<sup>51</sup> Artículo 12 ...

<sup>3</sup> Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica."

<sup>52</sup> En el Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, A/HRC/34/58 se destaca además que: El apoyo a las personas con discapacidad comprende una amplia gama de intervenciones de carácter oficial y oficioso, como la asistencia humana o animal y los intermediarios, las ayudas para la movilidad, los dispositivos técnicos y las tecnologías de apoyo. También incluye la asistencia personal; el apoyo para la adopción de decisiones; el apoyo para la comunicación, como los intérpretes de lengua de señas y los medios alternativos y aumentativos de comunicación; el apoyo para la movilidad, como las tecnologías de apoyo o los animales de asistencia; los servicios para vivir con arreglo a un sistema de vida específico que garanticen la vivienda y la ayuda doméstica; y los servicios comunitarios. Las personas con discapacidad pueden precisar también apoyo para acceder a servicios generales como los de salud, educación y justicia, y utilizar esos servicios. (Página 15)



por una persona, un familiar, profesionales en la materia, objetos, instrumentos, productos y, en general, cualquier otra ayuda que facilite el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás.

88. Sobre este tema, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que el apoyo y un nivel de vida adecuado están interconectados, y que la prestación de los servicios de apoyo necesarios para las personas con discapacidad, incluidos los recursos auxiliares, aumenta su nivel de autonomía en su vida cotidiana y en el ejercicio de sus derechos.<sup>53</sup> El tipo y la intensidad del apoyo prestado variarán notablemente de una persona a otra, debido a la diversidad de personas con discapacidad.<sup>54</sup>

89. La Convención señala distintos tipos de apoyos, según se trate del derecho al que se hace referencia: para acceder a la información (artículos 4, 9 y 21); para el ejercicio de la capacidad jurídica (artículo 12); para prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso (artículo 16); servicios de apoyo a la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad, es decir, para la vida independiente (artículo 19); tecnologías de apoyo para la movilidad personal y formas de asistencia humana o animal e intermediarios (artículo 20); apoyo para los menores de edad con discapacidad y sus familias para hacer efectivo el derecho a la familia (artículo 23); apoyo a la educación (artículo 24); tecnologías de apoyo y asistencia personal para la participación en la vida política y pública (artículo 29).<sup>55</sup>

90. El acceso al apoyo adecuado es una condición necesaria para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás. Sin embargo, como lo señala la

<sup>53</sup> CESCR, Observación general No. 5 (*General Comments*), Las personas con discapacidad, 9 de diciembre de 1994.

<sup>54</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general No. 1 (2014), "Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley."

<sup>55</sup> Como lo señala en su *amicus curiae* la Clínica de Acción Legal del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.



relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, el sistema de apoyos debe cumplir con cuatro elementos esenciales que pueden variar en función de las diferencias en las condiciones y los tipos de arreglos y servicios para prestar tales apoyos. Estos cuatro elementos son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y posibilidad de elección y control.<sup>56</sup>

91. En cuanto a la **disponibilidad**, se señala que debe disponerse de arreglos y servicios de apoyo adecuados y en cantidad suficiente para todas las personas con discapacidad, estableciendo un sistema en el marco del derecho interno que incluya apoyos para la comunicación, la adopción de decisiones y la movilidad, asistencia personal, servicios relacionados con el sistema de vida y servicios comunitarios, garantizando la existencia de profesionistas fiables, cualificados y capacitados, así como dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo para las personas con discapacidad.

92. Por lo que hace a la **accesibilidad**, se refiere a que los arreglos y servicios de apoyo deben ser accesibles para todas las personas con discapacidad, en especial las más desfavorecidas, sin discriminación alguna. En este sentido, las condiciones para tener acceso al apoyo deben ser razonables, proporcionadas y transparentes.

93. En relación con la **aceptabilidad**, esto es, que los Estados adopten todas las medidas que procedan para asegurar que los programas de apoyo incorporen un enfoque basado en los derechos, se proporcionen a título voluntario y respeten los derechos y dignidad de las personas con discapacidad, los apoyos deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, tener en cuenta los aspectos de género, las deficiencias y las necesidades a lo largo del ciclo vital, estar diseñados de modo que se respete la intimidad de los usuarios y que sean de buena calidad.

94. Finalmente, los Estados deben diseñar arreglos y servicios de apoyo que den a las personas con discapacidad la **posibilidad de elección y control** de forma directa, planificando y dirigiendo su propio apoyo, mediante diversas

<sup>56</sup> Informe A/HRC/34/58, de veinte de diciembre de dos mil dieciséis.



medidas, como es la financiación individual, así como decidir quién les presta el apoyo y, el tipo y nivel de apoyo que desean recibir.

95. Por su parte, **las salvaguardias** tienen como finalidad asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, así como que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida. Las salvaguardias deberán estar sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial, competente e imparcial.

96. En este sentido, esta Corte entiende que cualquier persona que tenga conocimiento de una influencia indebida o conflicto de interés puede dar parte al Juez, constituyendo así una salvaguardia.

97. No puede olvidarse que, mediante el sistema de apoyos y salvaguardias, debe garantizarse el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad, de tal manera que el denominado "interés superior" debe sustituirse por la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias", ya que, bajo este paradigma, se respetan la autonomía y libertad personal y, en general, todos los derechos en igualdad de condiciones que las demás personas. Así, cuando la persona con discapacidad manifieste de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXV/2015 (10a.), Décima Época, Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, página 235, número de registro digital: 2015138, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD). De la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados deriva que su objetivo principal es garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. En ese sentido, cuando pese a realizarse un esfuerzo considerable fuere imposible determinar la voluntad y las preferencias de la persona, la determinación del denominado 'interés superior' debe sustituirse por la 'mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias', ya que bajo este paradigma se respetan su autonomía y libertad personal y, en general, todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás. Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que



98. Desde esta óptica, el mayor interés no consiste en que otro decida, sino en procurar que la persona con discapacidad disponga del máximo de autonomía para tomar decisiones por sí misma sobre su vida. Por ello, deben instaurarse mecanismos de asistencia para que las personas con discapacidad puedan tomar sus propias decisiones al igual que los demás miembros de la sociedad, esto es, favorecer la autonomía.

99. En este sentido ha de señalarse, acorde con lo dispuesto por la CDPD, que las salvaguardias deben estar sujetas a exámenes periódicos por parte de autoridades judiciales; esto es, deben ser revisables para que cumplan efectivamente su función.

100. **Derecho a una vida independiente.** Esta Sala considera, que el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad conlleva tener libertad de elección, así como capacidad de control sobre las decisiones que afectan a la propia vida. Por tanto, comporta que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones, ejercer el control sobre sus vidas y adoptar todas las decisiones que las afecten. Desde este enfoque, una de las barreras para ejercer este derecho consiste en la negación de la capacidad jurídica, ya sea mediante leyes y prácticas oficiales o de facto, por la sustitución en la adopción de decisiones relativas a los sistemas de vida.<sup>58</sup>

101. El derecho a una vida independiente no es compatible con la promoción de un estilo o sistema de vida individual "predeterminado". En este sentido, la elección de cómo, dónde y con quién vivir es la idea central del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. Por tanto, las decisiones personales no se limitan al lugar de residencia, sino que abarcan todos los aspectos del sistema de vida de la persona (como pueden ser sus horarios, rutinas, modo y estilo de vida, tanto en la esfera privada como en la

---

establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida.". Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>58</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general No. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.



pública y tanto en lo cotidiano como a largo plazo). Estas elecciones no las posibilita el régimen de interdicción, sino todo lo contrario, pues se basa en un modelo de sustitución de voluntad en el que el tutor es quien decide todas estas cuestiones.

102. Desde la perspectiva conjunta de las vulneraciones expresadas, esta Sala enfatiza que la interdicción no es conforme con el derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad. La independencia, como forma de autonomía personal, implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida, así como sus actividades cotidianas, pues el derecho a una vida independiente está vinculado al reconocimiento y el ejercicio de la capacidad jurídica: es la base para que las personas con discapacidad logren vivir de forma independiente en la comunidad.

103. **Régimen de interdicción y estereotipos.** Esta Sala ya ha señalado que las normas pueden funcionar **como medios textuales a través de los cuales se configuran mensajes que conllevan un juicio de valor que puede ser negativo.**<sup>59</sup> El hecho de que las normas impugnadas no prevean la existencia de una multiplicidad de diversidades funcionales –las cuales pueden variar en grado e intensidad y pueden producir distintas discapacidades según las barreras y actitudes sociales con las que se encuentren– tiene como consecuencia que se transmita el mensaje de que la discapacidad es un padecimiento que sólo puede ser "tratado" o "mitigado" mediante medidas extremas, como la restricción absoluta de la capacidad de ejercicio.

104. Esta forma de ver y concebir la discapacidad implica tratar a las personas con discapacidad como meros objetos de cuidado y no como sujetos de derechos, pues se parte de la premisa de que la discapacidad inhabilita por completo a la persona, además de que se pone el acento en la deficiencia. En ese sentido, esta concepción refuerza la idea de que sólo mediante la sustitución de la voluntad de la persona con discapacidad se "mitigan" los efectos de la discapacidad y, por ende, las barreras y actitudes sociales permanecen inalteradas.

<sup>59</sup> Véase el amparo directo en revisión 152/2013, resuelto el 23 de abril de 2014. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.



105. En lugar de conseguir la plena inclusión de las personas con discapacidad, el estado de interdicción, al prever la restricción absoluta de la capacidad de ejercicio, *invisibiliza y excluye a las personas con discapacidad*, pues no les permite conducirse con autonomía e interactuar con los demás grupos, personas e intereses que componen la sociedad, *por lo que refuerza los estigmas y estereotipos*.

106. **Hasta aquí la cita textual de las consideraciones sostenidas en el amparo en revisión 1368/2015** por esta Primera Sala, retomadas sustancialmente en los demás precedentes invocados.

107. Por otra parte, en el amparo en revisión **1082/2019** ya referido, esta Sala insistió en que, conforme a la CDPD, la prioridad **es la dignidad humana** de las personas con discapacidad; principio consagrado también en el artículo 1o. constitucional, sobre el cual descansa no sólo el reconocimiento y la garantía de todos los derechos de las personas, y destacadamente las que se encuentran en condición de vulnerabilidad, entre ellas, las que viven con discapacidad, sino todo el ordenamiento jurídico.

108. El derecho de una persona a ser tratada con dignidad se traduce en el derecho a que le sean reconocidos sus intereses críticos más genuinos; desde el punto de vista doctrinario, la dignidad descansa sobre la idea de que las personas deben ser tratadas como fines y nunca como medios.<sup>60</sup> Así entendido, se trata de un principio que no exige que se coloque a alguien en desventaja para conceder ventajas a los demás, sino evitar que las personas sean tratadas de forma que se niegue la importancia distintiva de sus propias vidas.<sup>61</sup>

109. Una verdadera percepción de la dignidad de los seres humanos apunta en favor de la libertad individual, no de la coerción y, por tanto, en favor de un régimen jurídico y de una actitud que los aliente a adoptar decisiones individualmente.<sup>62</sup> Así, lo principal dentro del principio de la dignidad humana es que las

<sup>60</sup> Dworkin, Roland, "Los Derechos en Serio", 2a. Ed. Ariel, Barcelona, 1989, página 295.

<sup>61</sup> Ídem.

<sup>62</sup> Dworkin, Roland, "El dominio de la vida: una discusión acerca del aborto, la eutanasia, y la libertad individual". Ed. Ariel. Barcelona, 1993, páginas 313-314.



personas no sólo tengan la responsabilidad moral, sino que gocen del *derecho* de confrontarse consigo mismos y dar respuesta, en términos de su propia conciencia y convicciones, a aquellas cuestiones fundamentales que tienen que ver con el significado y el valor de sus propias vidas.<sup>63</sup> Es decir, todo ser humano goza del derecho de gobernar su propia vida, incluida la toma de decisiones sobre qué vida es una vida buena para vivir.<sup>64</sup>

110. Dicho de otro modo, el principio de dignidad del ser humano es aquel que prescribe que se le trate de conformidad con sus voliciones, y nunca en relación con otras propiedades sobre las cuales no tenga el control.<sup>65</sup> Tomar en serio este principio es tanto como tomar en serio las decisiones o el consentimiento de los individuos.<sup>66</sup>

111. Así, en la medida en que se adopta este principio como directiva interpretativa se carece de justificación para adoptar otros "principios" que prescriban tomar en consideración las propiedades diferentes de las personas; por tanto, de la dignidad humana surge la ilegitimidad de toda institución o medida que pretenda estereotipar a los seres humanos con base en factores que se encuentren fuera de su voluntad como, por ejemplo, el color de su piel o el grado de su inteligencia.<sup>67</sup>

112. Es decir, la ilegitimidad de cualquier medida discriminatoria descansa sobre la idea del principio de la dignidad humana, el cual obliga a concluir que todo acto del Estado debe proyectarse en términos de la capacidad de los seres humanos de autodeterminarse, y nunca en términos de factores que sean ajenos a esa voluntad, como una discapacidad de cualquier naturaleza.

113. **Con base en lo expuesto hasta aquí**, esta Sala determina que resultan fundados los conceptos de violación **primero y séptimo**, en los que se sostiene

<sup>63</sup> Dworkin, Roland, *Freedom's Law: The moral Reading of the American Constitution*, Oxford, University Press. Estados Unidos, 1996, página 111.

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Santiago Nino, Carlos. "Ética y Derechos Humanos", 2a. Ed., Editorial Astrea, Buenos Aires, 1989, página 46.

<sup>66</sup> Íbid, página 289.

<sup>67</sup> Ídem.





la inconstitucionalidad e inconventionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil para la Ciudad de México, así como los artículos 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, en los cuales se regula el sistema de estado de interdicción para las personas mayores de edad que tengan alguna discapacidad en los términos del segundo dispositivo citado.

114. Ello, pues como se observa de la transcripción de esas normas hecha con antelación, el artículo 23 del Código Civil para la Ciudad de México instituye al estado de interdicción como una restricción a la capacidad jurídica de ejercicio, y establece que los "incapaces" pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes; y el artículo 450, fracción II, del mismo ordenamiento, dispone como regla de *incapacidad jurídica*, que los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla, tendrán incapacidad natural y legal.

115. Mientras que los preceptos 462, 466 y 467 del mismo código sustantivo, disponen reglas para la institución de la tutela a las personas mayores de edad que sean declaradas en estado de interdicción, y las principales directrices para que se realice esta declaración judicial; destacándose como base para establecer el estado de interdicción, la recabación de dos diagnósticos médicos y/o psicológicos, escuchando la opinión de los parientes más cercanos de la persona que quedará bajo tutela, con la precisión de los actos de carácter personalísimo que podrá realizar el "interdicto" (conforme a su estado y grado de capacidad) como extensión y límite a la tutela; asimismo, *se precisa que la interdicción sólo cesará con la muerte del "incapacitado" o por sentencia definitiva, pronunciada en un juicio en el que se sigan las mismas reglas previstas para el de interdicción.*

116. Por su parte, el artículo 635 del mismo Código Civil, niega validez a los actos de administración y a los contratos celebrados por el "incapaz" sin autorización de su tutor.



117. Y los preceptos 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, en lo conducente, regulan el procedimiento para la declaración de estado de interdicción de personas mayores de edad con discapacidad en los términos del artículo 450, fracción II, *mismo que se sigue para decretar el cese de dicho estado*.

118. En lo relevante, y en congruencia con las disposiciones antes referidas del Código Civil, dicho procedimiento contempla la posibilidad de que sea instado por diversos sujetos pidiendo la declaración de interdicción de la persona con discapacidad; en representación del presunto "incapaz" actúa un tutor interino (sólo si la persona lo solicita podrá ser oída en juicio); la persona cuya declaración de interdicción se solicita y sus bienes, son "asegurados" como medida tutelar inicial de protección (estas medidas subsisten durante el procedimiento, pero pueden ser modificadas ante un cambio de circunstancias que justifiquen su conveniencia); se ordena a quien lo auxilie, ponga a dicha persona a disposición de los médicos alienistas o de la especialidad correspondiente, quienes deberán practicarle un examen ante la presencia del Juez y del Ministerio Público; de dicho examen se determina si existe "incapacidad" o por lo menos si "hubiere duda fundada acerca de la capacidad", esto, a efecto de establecer las medidas relativas al nombramiento de tutor y curador interinos, si es que la misma persona previamente no ha designado en forma cautelar a su tutor, a efecto de poner bajo su administración los bienes de la persona todavía presuntamente "incapaz".

119. Hecho lo anterior, se procederá a un *segundo reconocimiento médico*, con peritos diferentes a los primeros (las partes o sujetos intervinientes pueden nombrar sus peritos pero siempre es necesaria la certificación de por lo menos dos médicos de la especialidad que corresponda, y el examen se hará en presencia del Juez –quien puede interrogar al presunto incapaz y a los médicos–, el Ministerio Público y los demás participantes); si hay discrepancia entre los médicos, habrá una junta de avenencia entre ellos o bien se nombrará un tercero en discordia; con base en el resultado de las revisiones médicas, se declara o no el estado de interdicción; y una vez firme la sentencia se establece la tutela y curatela, fijando su extensión y límites. *Las mismas reglas procesales se deben seguir para decretar el cese del estado de interdicción*.

120. La inconstitucionalidad e inconveniencia de esas normas descritas se actualiza, porque como lo ha advertido esta Sala en sus precedentes, y lo



alega el quejoso en sus conceptos de violación, el sistema de interdicción no es acorde con la premisa de la dignidad humana como principio y fin prioritario de la CDPD, ni resulta compatible con el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, ello en tanto que, de forma sustancial, niega o restringe a éstas el reconocimiento de su personalidad y su capacidad jurídica plena, la cual, bajo ninguna circunstancia puede ser negada o limitada en tanto constituye el reconocimiento de la persona como sujeto de derechos y su igualdad ante la ley, de conformidad con los artículos 1o. constitucional y los preceptos 5 y 12 de la CDPD.

121. Asimismo, el sistema de interdicción, en tanto restringe o niega la capacidad jurídica plena de la persona con discapacidad y, en consecuencia, le impone una tutela para que sea a través de ésta que se realice el ejercicio de sus derechos, se erige como un sistema *sustitutivo de la voluntad*, que desplaza a la persona considerada "incapaz" y la coloca detrás del tutor, impidiendo que adopte sus propias decisiones en el plano jurídico, pues generalmente los términos en que la persona declarada "incapaz" ejerce sus derechos en la vida jurídica, quedan a cargo y bajo la voluntad y responsabilidad de quien ejerce la tutela; esto, en forma contraria al reconocimiento que hace la CDPD del derecho de las personas con discapacidad a recibir apoyos que les permiten tomar sus propias decisiones conforme a sus deseos y preferencias, y acceder materialmente al ejercicio pleno de su capacidad jurídica, en igualdad de condiciones que las demás personas.

122. Y como se evidencia del esquema de interdicción descrito, dicha figura descansa en una ponderación de la diversidad funcional (física, mental, intelectual, sensorial o psicosocial) de la persona, que se considera impeditiva o incapacitante para el auto gobierno (autodeterminación) y la manifestación de la propia voluntad; por lo que la interdicción se basa únicamente en la limitante funcional que tenga la persona derivada de su condición de salud, para negarle su capacidad jurídica plena con todo lo que ello conlleva, vinculando indefectiblemente la capacidad mental, intelectual, sensorial o psicosocial, con un resultado de incapacidad jurídica; es decir, sin considerar el nuevo modelo social y de derechos humanos acogido en la CDPD, que reconoce a la discapacidad como el resultado de la interacción entre las personas con alguna diversidad funcional (que actúe como una limitante) y las barreras de diversa índole que presenta el entorno en que se desenvuelve, incluyendo las actitudes de las otras



personas frente a ellas, que obstaculizan la plena inclusión y participación de las personas con discapacidad en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás personas, y sin admitir que la capacidad jurídica es un derecho fundamental que no puede ser restringido o negado por la presencia de la discapacidad, en ningún caso; de modo que la interdicción no es una respuesta jurídica válida y apropiada para salvaguardar los derechos de la persona con discapacidad.

123. La consecuencia de negar la capacidad jurídica plena, y de imponer un régimen tutelar sustitutivo de la voluntad, también trasciende al ejercicio de otros derechos fundamentales, pues como se ha visto, y lo alega el quejoso, no sólo se trastoca el derecho de igualdad y no discriminación ante la ley, sino que materialmente pueden verse mermados su derecho a la autodeterminación personal y las libertades más fundamentales para que la persona con discapacidad pueda desarrollar un proyecto de vida, pues en los hechos, se coartan sus posibilidades de ejercer su derecho a trabajar, a desplazarse, a elegir su residencia, dónde y con quien vivir, a contratar, etcétera; ante las implicaciones jurídicas incapacitantes de la declaración de interdicción y los efectos de un régimen de tutela, y ante el mensaje discriminatorio y estigmatizante que la interdicción genera en la sociedad.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Al respecto, El Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad 2017 A/HRC/37/56, de doce de diciembre de 2017, señala:

"...

"25. El reconocimiento de la capacidad jurídica universal de todas las personas con discapacidad influye en gran medida en el ejercicio de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales. Estos derechos se refieren, entre otros, al acceso a la justicia (art. 13 de la Convención), la libertad y seguridad de la persona (art. 14), la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 15), la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (art. 16), la integridad (art. 17), la nacionalidad y la libertad de desplazamiento (art. 18), el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19), la libertad de expresión y de opinión y el acceso a la información (art. 21), la privacidad (art. 22), el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales (art. 23), la salud, incluido el derecho al consentimiento libre e informado (art. 25), el trabajo y el empleo (art. 27), un nivel de vida adecuado y protección social (art. 28) y la participación en la vida política y pública (artículo 29). Los Estados deben eliminar, en la legislación y en la práctica, toda denegación o restricción de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el ejercicio de dichos derechos.

"26. En segundo lugar, los Estados deben abolir y prohibir todos los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones. Según el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,



124. De igual modo, el procedimiento jurisdiccional para la declaración del estado de interdicción, y bajo las mismas reglas, para establecer el cese de dicho estado, resulta en sí mismo violatorio de derechos humanos; esto, primordialmente, porque no se tiene en cuenta **la dignidad humana** de la persona con discapacidad, quien sólo se convierte en objeto de estudio respecto de su salud mental, su condición intelectual, sensorial, o cualquier diversidad funcional de tipo psicosocial, para declarar su incapacidad natural y jurídica, cuestionando todo aquello que, a juicio de los médicos expertos, puede o no puede realizar en los términos que se consideran "normales" para otras personas; incluso, puede prescindirse totalmente de su opinión y manifestación de voluntad sobre su propia condición, sin garantizarle un auténtico derecho de audiencia, pues no está prevista propiamente su participación como parte y como pleno sujeto de derechos en el procedimiento para garantizarle su acceso a la justicia y el debido proceso, los que sólo pueden darse en forma eventual; además que, basta una duda sobre su "capacidad natural" de discernimiento, para desplazarla del ejercicio de sus derechos e imponerle medidas preventivas de tutela, que inciden en su persona y en sus bienes, restrictivas o privativas totalmente de su capacidad jurídica plena.

125 En suma, las reglas procesales del juicio de interdicción, de suyo, llevan implícito el perjuicio o estereotipo asociado a la discapacidad de tipo intelectual, mental o psicosocial, pues de inicio, dan por hecho que la persona cuya declaración de interdicción se solicita, es incapaz de expresar su voluntad o de entender y querer las consecuencias de sus actos; y de ningún modo recibe un trato personal digno y un tratamiento procesal como sujeto directamente interesado en la decisión.

126. Por tanto, debe declararse la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas cuestionadas por el solicitante del amparo, *e inaplicarse en su esfera jurídica*.

---

estos regímenes pueden describirse como sistemas en los que se despoja a la persona de la capacidad jurídica (aunque sea con respecto a una única decisión) y una tercera parte nombra a un sustituto que toma decisiones basadas en lo que considera el interés superior de la persona concernida, aunque dicha decisión sea contraria a la voluntad de esta última. Estos regímenes incluyen la tutela plena y parcial, la interdicción judicial, la curatela, la curaduría y las leyes sobre la salud mental que permiten el tratamiento y el internamiento involuntarios. La Convención prohíbe todas las formas de sustitución en la adopción de decisiones, incluidas las que se basan en la evaluación de la capacidad mental ..."



127. En ese sentido, se reconoce razón al quejoso cuando sostiene que la responsable **no debió aplicar las disposiciones legales que regulan el estado de interdicción** en la sentencia reclamada, sino ejercer sus facultades de control difuso para advertir su inconstitucionalidad e inaplicarlas, y preferir la aplicación directa de la CDPD (como incluso lo solicitó el accionante desde su demanda de origen); por tanto, **su condición de salud mental no debió ser la materia de discusión para determinar si procedía o no declarar el cese del estado de interdicción** al que estaba legalmente sujeto por virtud de una resolución judicial anterior, es decir, no era exigible para la decisión, **someterlo a la realización de revisiones médicas para acreditar un cambio de circunstancias vinculadas a la desaparición o el control de la \*\*\*\*\***, sino que procedía únicamente levantar o hacer cesar dicho estado jurídico, como una cuestión de derecho, sólo con base en el respeto al derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones que las demás personas, el que no puede estar subordinado a la discapacidad, esto es, al margen del estado de salud mental del solicitante, y sobre la premisa de que el estado de interdicción en que jurídicamente se encontraba colocado el quejoso, per se, resultaba inconstitucional e inconvencional.

128. En todo caso, la eventual realización de algún examen médico de cualquier especialidad, a la persona con discapacidad, dentro de un procedimiento de cese de estado de interdicción, sólo puede realizarse *a instancia suya*, con su pleno consentimiento, para conocer los pormenores de su condición de salud, cuando ello se estime útil a efecto de establecer, con su participación y de acuerdo a su voluntad, el sistema de apoyo que requiere para la toma de decisiones para el ejercicio de su capacidad jurídica, o los apoyos que necesita para desarrollar una vida independiente y para su inclusión en la comunidad, o de cualquier otra índole; sin embargo, aunque esta posibilidad no se descarta, su viabilidad tendrá que ser determinada caso por caso, más no deben ser los juzgadores los que impongan un reconocimiento médico a la persona con discapacidad, con fines de determinar si hacen cesar un estado de interdicción.

129. Por lo mismo, no son correctas las consideraciones de la sentencia de apelación reclamada, en las que se deja sentado que el recurrente no acreditó un cambio en las circunstancias respecto a su condición de salud mental, dadas las implicaciones de la \*\*\*\*\* , y que por ello, debía modificarse la sentencia



recurrída **porque no procedía declarar el cese del estado de interdicción, por no haber desaparecido dicha condición, y no cumplirse los requisitos para la extinción de la tutela;** consideraciones de la responsable que, al margen de afectar la congruencia interna del fallo como se verá enseguida, son claramente desconocedoras del derecho de la persona con discapacidad al reconocimiento de su capacidad jurídica plena y notoriamente incompatibles con el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad recogido en la CDPD, por lo que no deben ser parte del sustento del fallo reclamado, además, en aras de no reproducir un mensaje estigmatizante de la discapacidad que afecte a la persona.

130. De ahí que proceda otorgar el amparo al quejoso, respecto de la inconstitucionalidad (e inconventionalidad) de las normas reguladoras del estado de interdicción y su cese, *para que éstas no se vean reflejadas en su perjuicio, en las consideraciones de la sentencia de alzada.*

## **II. Vulneración de la sentencia reclamada al derecho de seguridad jurídica, por incongruencia e indebida fundamentación, sobre el cese del estado de interdicción**

131. En sus conceptos de violación **tercero y cuarto**, el quejoso se duele de las consideraciones de la sentencia de apelación reclamada, en cuanto expresamente se dice que *se debe modificar la sentencia de primer grado, para declarar que no se acreditó la acción de cese de estado de interdicción*, bajo el razonamiento de que no se cumplieron los requisitos que establece el artículo 606 del Código Civil para la extinción de la tutela relativos a la muerte del pupilo o a la desaparición de la incapacidad, *ya que no se acreditó que hubiere desaparecido su condición mental de \*\*\*\*\*.*

132. Argumenta que la Sala, *no debió aplicar ese precepto 606*, pues es una fundamentación incorrecta, ya que la interdicción y la tutela son figuras jurídicas distintas, y la segunda es consecuencia de la primera, de modo que la extinción de la interdicción extingue la tutela y no al revés; además que, dice, la Sala responsable incurre en contradicción, pues por una parte, consideró que no se acreditó la acción porque no se podía extinguir la tutela; y por otro lado, reconoció su capacidad jurídica plena y señaló que quedaba libre de cualquier tutela y curatela.



133. Postula que conforme al artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, las determinaciones sobre estado de interdicción pueden variarse cuando haya un cambio de circunstancias, y fue con base en ese precepto que él solicitó el cese de la interdicción, alegando la procedencia del reconocimiento de su derecho a la capacidad jurídica plena, y al establecimiento de un sistema de apoyos y salvaguardias para el ejercicio de su capacidad jurídica, lo cual justificó; máxime, dice, que él pidió la inaplicación de las disposiciones reguladoras de la interdicción y la aplicación directa de la CDPD. De hecho, señala, la misma Sala responsable, en la resolución de un diverso recurso de apelación intermedio, precisó dicho artículo 94 como el sustento de la acción y de los elementos que se debían acreditar, pero ahora en la sentencia reclamada, contradice su propia resolución previa y fundamenta la improcedencia de la acción en las reglas de la extinción de la tutela.

134. Lo anterior, afirma, evidencia que la sentencia no cumple con la garantía de debida fundamentación, y le genera inseguridad e incertidumbre jurídicas, pues no sabe con certeza si cesó o no el estado de interdicción, dados los razonamientos contradictorios del fallo, lo que contraviene los artículos 14 y 16 constitucionales.

135. Estos argumentos deben declararse sustancialmente **fundados**, pues como se explicó desde la síntesis de las consideraciones de la sentencia reclamada, y como se precisó en el apartado anterior, efectivamente la sentencia de apelación reclamada incurre en una incongruencia interna; esto, debido a que la responsable **hizo convivir** tanto la aplicación de reglas legales del sistema de interdicción y la consecuente tutela, para determinar que conforme a la ley civil local no procedía declarar el cese de estado de interdicción porque no se había acreditado la desaparición del diagnóstico médico mental que generó la declaración de interdicción; y por otra parte, en el mismo fallo, a partir de la aplicación directa de artículo 12 de la Convención, reconoció la capacidad jurídica plena del solicitante, determinó el cese de la interdicción y lo libró de cualquier tutela o curatela, razonamientos que resultan incompatibles.

136. En ese sentido, para efectos de congruencia, por ende, para garantizar la seguridad jurídica, como se determinó en el apartado precedente, lo correcto





debió ser que la responsable determinara con toda claridad la inaplicación del sistema jurídico local de interdicción dada su inconstitucionalidad e inconventionalidad, y resolviera la pretensión de fondo del solicitante con fundamento en la CDPD, particularmente su artículo 12, en los términos ya referidos.

137. En ese sentido, debe precisarse que es cierto que el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México,<sup>69</sup> es el dispositivo legal que permite que ciertas determinaciones judiciales, entre otras, las relativas al *estado de interdicción* no permanezcan inmutables con el paso del tiempo, sino que puedan variarse (alterarse o modificarse) cuando se produzca un cambio de circunstancias que afecte el ejercicio de la acción que fue deducida en el juicio respectivo, para el caso, el procedimiento previo en que se declaró el estado de interdicción. Por tanto, esta norma constituye el principal fundamento legal para la *acción de cese de dicho estado jurídico*.

138. La intelección de esa norma legal en relación con la interdicción, respecto de una previa resolución judicial firme que declaró a una persona en estado de incapacidad jurídica ante la existencia de una determinada condición de discapacidad y estableció un régimen de tutela y, en su caso, curatela, para el ejercicio de su capacidad jurídica, **de primera mano** permitiría sostener que el "**cambio de circunstancias**" que pueden dar lugar a la alteración o modificación de dicha resolución, podrían estar referidas a **circunstancias de hecho** vinculadas con cambios en la condición de salud de la persona que llevó a considerarla jurídicamente incapaz, con acontecimientos en la vida de dicha persona que incidan con la interdicción, o con hechos vinculados a la persona del tutor o curador y al ejercicio de esas funciones, etcétera; o bien, a **circunstancias jurídicas** que puedan dar lugar a una nueva determinación en relación con la declaración de interdicción y sus consecuencias jurídicas inherentes.

<sup>69</sup> "Artículo 94

"Las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria, o en la definitiva.

"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos, ejercicio y suspensión de la patria potestad, **interdicción**, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, **pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente.**"



139. Sin embargo, en observancia del derecho al reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica plena de las personas mayores de edad con discapacidad que establece el artículo 12 de la CDPD, y al deber de interpretar en clave de derechos humanos las normas que se relacionen con las personas con discapacidad, procurando siempre la igualdad y evitando la discriminación, de manera que en todo momento se facilite la operatividad de la CDPD, esta Sala advierte que ese precepto de la legislación procesal civil local (artículo 94), **debe ser interpretado** en congruencia con el derecho fundamental a la capacidad jurídica plena de toda persona mayor de edad.

140. Y lo anterior implica considerar que **el cambio de circunstancias** a que se refiere dicha norma como presupuesto que hace posible la alteración o modificación de una resolución judicial firme sobre interdicción, de ningún modo permite exigir que hubieren cambiado las **circunstancias de hecho** que dieron lugar a la declaración de interdicción, y particularmente, exigir que hubiere cambiado la condición de salud, o que exista un control médico sobre ésta, o que hubiere desaparecido la discapacidad, sino que, *el cambio de circunstancias* exclusivamente debe ser entendido **en un sentido jurídico**, en cuanto a la existencia de la manifestación de voluntad de la persona con discapacidad de exigir el cese del estado jurídico de interdicción y el reconocimiento de su derecho de capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones que las demás personas y, en su caso, el establecimiento de apoyos para la toma de decisiones en el ejercicio de esa capacidad jurídica, y salvaguardias que garanticen el correcto funcionamiento de esos apoyos.

141. Como se explicó en el apartado anterior, **la acción de cese de estado de interdicción** ya no puede estar sustentada en la acreditación de cuestiones fácticas sobre el diagnóstico médico de la condición de salud, ni su procedencia puede estar supeditada a que se hubiere superado el estado físico, psíquico o sensorial que se estimó incapacitante cuando se declaró la interdicción, sino que, dicha acción debe ser desahogada, exclusivamente, **como una cuestión de derecho**, en aplicación directa de las disposiciones de la CDPD (su artículo 12), pues como se evidenció, las reglas legales que regulan la interdicción y su cese, sustentadas en la valoración médica de la persona para reconocer su capa-



cidad jurídica, resultan inconstitucionales conforme a las razones que ya quedaron expuestas en este fallo.

142. De manera que **los elementos de dicha acción se reducen** a: 1) La existencia de una resolución firme que haya declarado en estado de interdicción a la persona mayor de edad con discapacidad; y 2) La manifestación de voluntad de dicha persona de que cese dicho estado jurídico, se le reconozca su capacidad jurídica plena, y se determine, conforme a su voluntad, deseos y preferencias, es decir, con su pleno consentimiento, el apoyo que requiere y solicita para el ejercicio de esa capacidad jurídica, así como las salvaguardias que correspondan para garantizar que ese apoyo se preste en la forma debida.

143. Por ello, asiste razón al quejoso cuando sostiene en sus agravios tercero y cuarto en estudio, que la Sala de apelación aplicó en forma incorrecta el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, al sostener *que no se acreditó la acción de cese de estado de interdicción porque no se justificó un cambio de circunstancias respecto a que hubiere desaparecido la condición psiquiátrica que motivó declarar a \*\*\*\*\* en interdicción*, pues de acuerdo con lo expuesto, ello constituye una intelección y aplicación incorrecta de dicho precepto.

144. Asimismo, se reconoce razón al quejoso en cuanto aduce que la responsable también incurrió en una indebida fundamentación de la sentencia reclamada, al estimar que no se acreditó el presupuesto que establece el artículo 606 del Código Civil para **la extinción de la tutela**, relativo a la desaparición de la incapacidad, pues este precepto está diseñado bajo la lógica de la previa existencia de una declaración de interdicción, y ese supuesto de la desaparición de *la incapacidad* como causa de terminación de la tutela está supeditado a que se declare el cese del estado de interdicción, por tanto, sólo opera para determinar la extinción de la tutela como figura jurídica accesoria, **pero su regla no determina el cese de la interdicción como acción principal**, el cual, se reitera, debe ser decidido favorablemente de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal que consagra el derecho de igualdad y no discriminación, y de conformidad con el artículo 12 de la CDPD que reconoce la capacidad jurídica



plena de las personas mayores de edad con discapacidad, así como interpretándose el precepto 94 referido en la forma indicada, y desaplicándose las demás normas reguladoras de la interdicción por ser contrarias a dichos ordenamientos superiores.

145. De manera que debe otorgarse el amparo al quejoso, a efecto de que el fallo de alzada se corrija en sus consideraciones sustentadas en las normas locales reguladoras del estado de interdicción y su cese, así como las que regulan la extinción de la tutela, evitando incongruencia y, por ende, contravención al derecho de seguridad jurídica, atendiendo a lo expuesto en este apartado.

### **III. Vulneración de la sentencia reclamada al derecho de seguridad jurídica, por indebida motivación sobre el control médico de la condición de salud y su relación con la capacidad jurídica**

146. En sus conceptos de violación **segundo y cuarto**, el quejoso sostiene que la sentencia reclamada *es incongruente*, porque le reconoce y establece que él recupera su capacidad jurídica plena, pero esto de algún modo quedó condicionado a que mantenga el control de su estado de salud mental, pues la Sala refirió que *debe* seguir su medicación y tratamientos dadas las implicaciones de la \*\*\*\*\* , y lo sometió incluso a revisiones médicas mensuales.

147. Lo anterior, aduce, evidencia que conceptualmente se partió de una asimilación de la capacidad jurídica y la capacidad mental; lo que constituye una mezcla de conceptos en perjuicio de las personas con discapacidad, pues suele considerarse que el diagnóstico médico de una diversidad funcional o las "elecciones erróneas" de una persona con discapacidad confirman su falta de capacidad jurídica, lo que es un error, por presuponer que el funcionamiento de la psique humana puede ser evaluado con exactitud, y sólo en caso de que la persona supere la evaluación se le reconozca el derecho a la igualdad ante la ley.

148. Afirma una confusión de la Sala responsable al dotar de contenido al concepto de "capacidad jurídica", pues si bien dijo reconocérsela en igualdad de condiciones que las demás personas, al exigirle que debe tener un control de



su condición de salud mental con la finalidad de ejercer esa capacidad jurídica de mejor manera, incluso, al establecer que su madre, como parte de su sistema de apoyo, tendrá la función de estar pendiente de que él continúe con su tratamiento y lo apoye para recordar la toma de sus medicamentos, se da cuenta de que en realidad no se reconoció su plena capacidad jurídica, *ya que se hace depender de que controle su salud* y no de que es una persona mayor de edad, pues se sigue estimando que su diagnóstico médico limita sus derechos, tan es así, que también se ordenó la presentación de informes médicos mensuales.

149. Estos argumentos del quejoso, a la luz del derecho de seguridad jurídica, son **parcialmente fundados**, en la medida que se explica enseguida.

150. Es cierto que la Sala responsable, luego de reconocer la personalidad y la capacidad jurídica del accionante, precisó que conforme a las facultades que le confería el artículo 5 de la CDPD, procedía dictar medidas para garantizar la seguridad jurídica y proteger al promovente como persona con discapacidad; y estimó que por las implicaciones de la \*\*\*\*\* , era pertinente que el director de la institución de salud pública que allí refirió, rindiera al Juez del proceso un informe mensual sobre el control que el ahora quejoso **tiene y debe tener** sobre su salud mental; asimismo, al establecer el sistema de apoyo propuesto por el quejoso, volvió a insistir en que **debía seguir** puntualmente su medicación y tratamientos, *para que continuara controlado*, por ello, otorgó a su madre (como persona de apoyo) la función de recordarle sobre la toma de sus medicamentos; y al responder a agravios de la agente del Ministerio Público, aludió a que los dictámenes médicos de los psiquiatras y de la psicóloga sobre la condición de salud de \*\*\*\*\* , habían sido correctamente valorados por el Juez natural, porque si bien se demostró que la \*\*\*\*\* no es curable, sino irreversible, también se acreditó que el ahora quejoso *estaba controlado*.

151. Pero también es cierto que en el fallo reclamado, hay otros tantos pronunciamientos de la responsable, en los que insistió en que procedía el reconocimiento de la personalidad y de la capacidad jurídica, porque era un derecho fundamental del quejoso que no podía ser negado, esto, en los términos que obligaba al Estado Mexicano la CDPD; asimismo, refirió que el quejoso no podía estimarse "incapaz" en razón de su discapacidad mental; sin que se advierta propiamente alguna consideración *expresa* de la Sala de apelación, *en la que*



*supeditara o condicionara* la declaración de cese de estado de interdicción y el derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica plena, *a que el quejoso acreditara que mantiene el control de su salud mental*, menos se advierte algún apercebimiento a éste en el sentido de que, si no se justificaba ese hecho, se aplicaría alguna consecuencia, y menos una que implicara desconocer nuevamente su capacidad jurídica.

152. Atento a ese contenido de la sentencia reclamada, esta Sala estima que asiste razón al solicitante del amparo, precisamente porque la argumentación del fallo, **no es lo suficientemente clara y puntual**, en establecer con precisión que el reconocimiento de la capacidad jurídica plena del quejoso de ningún modo dependerá de que él mantenga el control de su condición de salud a través del seguimiento de la medicación o tratamientos médicos correspondientes; no se hace formalmente una separación conceptual entre el derecho de capacidad jurídica plena, y la condición de discapacidad, dejando claro que la primera no está supeditada o condicionada al estado de la segunda.

153. Ello, pues como se postuló en apartado anterior de este fallo, capacidad mental y capacidad jurídica, no son conceptos asimilables; la capacidad jurídica, tiene un contenido jurídico normativo que atañe a la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y ejercerlos por sí mismo y se erige como un derecho humano; mientras que la capacidad mental es una cuestión de hecho, referida a la aptitud natural de la persona para discernir sobre los actos y decisiones de su vida, para autodeterminarse conforme a su voluntad, capacidad natural que varía de una persona a otra, y que puede verse afectada por múltiples factores ambientales o sociales, inclusive, manifestarse como una diversidad funcional limitante; sin embargo, aunque la capacidad jurídica y el ejercicio de los derechos estén vinculados a la capacidad mental o intelectual, en la medida en que ésta contribuye a la toma de decisiones, el reconocimiento de la capacidad jurídica *no está condicionado o supeditado* a que se tenga una determinada capacidad natural para discernir y ejercer la propia autonomía de la voluntad.

154. Por tanto, la discapacidad, entre ellas, la de tipo mental con la que vive el aquí quejoso, de ningún modo opera como condicionante del reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica plena; por ende, la Sala de apelación debió señalar con toda claridad, que la capacidad mental del quejoso



y/o el estado de su salud psíquica, no interfieren en modo alguno con el cese del estado de interdicción y en el hecho de que recobraba plenamente su capacidad jurídica para el ejercicio de sus derechos; esto, a fin de no generar incertidumbre al solicitante del amparo en ese sentido.

155. De modo que debe otorgarse el amparo al quejoso, a fin de que la Sala responsable subsane esas deficiencias en las consideraciones de su sentencia, atendiendo a lo antes expuesto, para no vulnerar el derecho de seguridad jurídica en perjuicio del quejoso.

156. Ahora, la argumentación del quejoso en torno a si la responsable podía o no establecer, *a título de un deber*, es decir, como una imposición, el que mantuviera un control de su condición de salud mental a través del seguimiento de tratamiento médico, inclusive, que tácitamente quedara conminado a someterse a revisiones médicas mensuales por parte de una institución de salud pública, y las implicaciones que estima actualizadas con ello, en afectación a sus derechos fundamentales; dado que son cuestiones estrechamente vinculadas con el examen de los restantes conceptos de violación, a fin de evitar repeticiones, se estima pertinente tratarlas en el siguiente apartado.

#### **IV. La inconstitucionalidad de las decisiones de la responsable sobre el sistema de apoyo y salvaguardias**

157. En sus conceptos de violación **segundo, quinto y sexto**, el promovente esencialmente argumenta que la responsable realizó una interpretación indebida de la CDPD, al confundir los términos: capacidad jurídica, sistema de apoyo, ajustes razonables y salvaguardias, porque les dio contenidos distintos a los que ha establecido el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y esta Suprema Corte. Por otra parte, controvierte el sistema de apoyo y salvaguardias que estableció la autoridad responsable en distintos aspectos.

158. Sobre la capacidad jurídica, el argumento se hace consistir en que la responsable, aunque formalmente reconoció la capacidad jurídica plena del quejoso, lo sujetó a mantener un control de su salud mental, y sin su consentimiento y en sustitución de su voluntad, asignó a su madre (como persona de apoyo) la función de "estar pendiente de que continúe con [mi] tratamiento y [me] apoye



a recordar la toma de [mis] medicamentos ..." Asimismo, porque quedó sometido a revisiones médicas mensuales para que una institución pública de salud pudiera rendir informes sobre el control de su condición de salud mental. Lo que estima demuestra que en realidad no se reconoció su plena capacidad jurídica, pues se hizo depender del control médico de la \*\*\*\*\* y no de que es una persona mayor de edad; además, porque con ello se le impide autodeterminarse y ejercer varios derechos.

159. Sobre el sistema de apoyo, refiere que los apoyos deben respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad y nunca suplantar o sustituir su voluntad, por lo que deben ser identificados y propuestos por la propia persona con discapacidad para recibir ayuda en el ejercicio de su capacidad jurídica. Pero en el caso, si bien él señaló a su madre como parte de su sistema de apoyo, se sustituyó su voluntad al asignarle a ésta la función de "estar pendiente de que continúe con [mi] tratamiento y [me] apoye a recordar la toma de [mis] medicamentos ...", pues él no lo pidió así, ni fue consultado para ello. Además, dice, el tipo de apoyo asignado por la Sala a su madre eleva el rol de ésta a un plano jurídico, y si bien ella podría repudiar el nombramiento, no se considera la carga social que implicaría para ella negarse a brindar cuidados a su hijo, por lo que no se juzgó con perspectiva de género, eliminando el estereotipo sobre su madre, la labor de cuidado y su relación familiar.

160. Por otra parte, por cuanto hace al psicólogo y a la abogada que señaló como miembros de su sistema de apoyo, se determinó que tendrían responsabilidad en las decisiones que él tome en ejercicio de su capacidad jurídica, si no acreditan fehacientemente que le otorgaron información con el fin de beneficiarlo; pero esto vulnera su derecho de capacidad jurídica y su libre determinación de la voluntad, pues la validez de sus decisiones se supedita a la actuación de su sistema de apoyo, siendo que éstos sólo pueden ser responsables en caso de que hayan ejercido influencia indebida o exista conflicto de interés.

161. En relación con ajustes razonables, señala que éstos se deben realizar para que la persona con discapacidad pueda acceder a situaciones o entornos no accesibles o quiera ejercer sus derechos; por tanto, un ajuste razonable también se basa en la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad,





no se puede imponer y, en todo caso, la autoridad debe proponer su implementación. En el caso, dice, aunque él expresamente señaló que no requería de ajustes razonables, y de ser así, lo pediría, la responsable *denominó tanto ajuste razonable como salvaguardia*, a la orden dada a una institución de salud, para rendir informes mensuales sobre el control de su condición de discapacidad; lo que da cuenta que este entendimiento de los *ajustes razonables* utilizado por la Sala es contrario al modelo social de la discapacidad acogido por la CDPD, pues pone énfasis en la deficiencia, trata a la discapacidad como enfermedad que debe ser curada, y no responde a la finalidad de garantizar el goce y ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones que las demás personas, así como promover la autonomía e independencia de las personas con discapacidad.

162. Sobre las salvaguardias, sostiene que éstas son mecanismos para garantizar que los apoyos respeten la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, así como vigilar y evitar la influencia indebida y el conflicto de intereses; deben ser proporcionales y sujetarse a exámenes periódicos por autoridad competente. En el caso, dice, la Sala estableció como salvaguardia la rendición de informes mensuales sobre el control de su salud mental, por parte de una institución de salud, lo cual, afirma, no es una salvaguardia, porque no cumple con los caracteres antes descritos.

163. Aduce que con dicha medida, se vulnera su derecho a decidir sobre su vida, salud, tratamiento, lugar dónde recibir atención médica, si decide estar institucionalizado o no; su derecho a la privacidad y a la protección de su información, pues su expediente clínico es un dato sensible que requiere ser protegido para evitarle daños como la exclusión y la discriminación; es una medida que vulnera su derecho de igualdad y no discriminación porque las demás personas no están conminadas a someterse a revisiones médicas mensuales, por lo que se trata de un control directo sobre su persona, que lo coloca en un plano de desigualdad en la sociedad y le limita en el ejercicio de sus derechos, además que puede erigirse como un tratamiento forzoso sustitutivo de su voluntad, basado en la discriminación por su condición de discapacidad que, inclusive, puede constituir una forma de tortura o maltrato, por realizarse sin su consentimiento; y se restringe su derecho de libertad personal y a una vida independiente, porque



se le obliga a permanecer en esta ciudad para acudir a la institución designada por el juzgador, en la periodicidad y para el fin determinado.

164. Por otra parte, se duele de que la Sala responsable no estableció una salvaguardia respecto de la función de su madre como persona de apoyo; y en ello, existe un concepto estereotipado y estigmatizante del rol de género en la relación materno filial; siendo que, el artículo 12 de la CDPD establece la obligación estatal de fijar salvaguardias adecuadas respecto del sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, sin excepciones, para evitar los abusos, la influencia indebida y el conflicto de interés.

165. Algunos de los argumentos de conceptos de violación reseñados en este apartado son **fundados** en lo esencial, en la medida que se precisa a continuación, otros son infundados.

166. En principio, es necesario precisar que cuando el quejoso refiere que la responsable incurrió en una *confusión conceptual* sobre **la capacidad jurídica y la capacidad mental**, porque le reconoció la primera, pero materialmente la sujetó al control de la condición de salud mental; en rigor, como ya se precisó en el apartado que antecede, lo que sucedió es que la sentencia reclamada no es lo suficientemente clara y puntual en explicar que no existe una relación de dependencia o condicionamiento del reconocimiento de la capacidad jurídica plena, a la mantención de un control del estado de salud mental del quejoso, y al introducirse este último, resulta en consideraciones discordantes, con lo que vulneró el derecho de seguridad jurídica.

167. Pero no es exacto sostener que la Sala *haya confundido esos conceptos o les haya asignado un contenido erróneo*, porque en el fallo reclamado también hay afirmaciones que distinguen esos conceptos; de manera que respecto a este argumento del quejoso, debe estimarse infundado, en el entendido que, la cuestión material de afectación de que se duele, se cierne en sostener que, si la sentencia reclamada le impone como un deber mantenerse en control médico de su condición de salud mental (derivado de la función que se asignó a su madre como persona de apoyo y de la "salvaguardia" establecida por la responsable), ello resulta intrusivo y limitante de sus derechos, y en la práctica, torna ilusorio el reconocimiento de su capacidad jurídica; aspecto que se analizará en lo subsecuente.



168. De igual manera, debe señalarse que no asiste razón al quejoso, y deben estimarse infundados sus argumentos, en cuanto hace afirmaciones en el sentido de que la responsable *confundió conceptualmente* o dotó de un contenido erróneo a la figura de los **ajustes razonables**, así como que haya establecido como tal una medida que no lo es.

169. Ello se estima así, porque de la lectura de la sentencia reclamada se advierte que si bien es cierto, la Sala hizo una alusión a que el artículo 5 de la CDPD le facultaba para establecer medidas de *ajustes razonables*, ello se hizo únicamente como una enunciación genérica que no tuvo una aplicación concreta en el caso, pues respecto a la medida que con posterioridad adoptó –el requerimiento de informes mensuales sobre el control de la condición de salud del quejoso a una institución pública de salud psiquiátrica– la responsable claramente especificó que la establecía a título de una "salvaguardia"; además que, esta Sala observa también que la autoridad no asignó propiamente un contenido conceptual a la figura de ajustes razonables; de manera que no se advierte una afectación al quejoso que deba subsanarse a ese respecto, cuánto más que, él mismo afirma que no solicitó y no requiere de ajustes razonables en su concreta condición de discapacidad, y de necesitarlos, los pediría.

170. Por otra parte, en cuanto hace a **los apoyos y salvaguardias**, de la sentencia reclamada se observa que la autoridad responsable, respecto de los primeros, hizo algunas referencias genéricas en torno a sus fines y características, pues tanto al responder a los agravios de la agente del Ministerio Público como a los del ahora quejoso, el órgano de alzada señaló que la función del apoyo es facilitar la debida inclusión en la sociedad de la persona con discapacidad que requiera recibir ayuda asistencial o especializada, necesaria para que pueda ejercer plenamente sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas; precisó que el apoyo no resta ni sustituye la capacidad jurídica de la persona con discapacidad, ni está propiamente condicionado a la discapacidad o grado de la misma, sino a los requerimientos y necesidades de la persona, cuando así lo solicite; asimismo, reiteró que la función del apoyo es facilitar el ejercicio efectivo de los derechos, y que el apoyo se debe realizar conforme a la voluntad de la persona con discapacidad, quien debe proponer, incluso, el sistema de apoyos; y sobre las salvaguardias, se limitó a mencionar que se buscaba "proteger" a la persona con discapacidad.



171. Esas referencias de la Sala responsable sobre los apoyos, en términos generales, no resultan propiamente incorrectas. Sin embargo, sí es necesario hacer algunas precisiones al respecto.

172. Como se apuntó en el apartado anterior de este fallo, la figura del **apoyo** es un mecanismo que la CDPD prevé con **la finalidad total** de facilitar que la persona con discapacidad pueda hacer efectivos **todos sus derechos** en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación.

173. Por ello, el apoyo atiende a la persona en su individualidad, conforme a su tipo de discapacidad, es decir, considerando su diversidad funcional con sus particularidades y las concretas barreras que enfrenta en su entorno; responde a la condición específica de la persona y al contexto en que desarrolla su vida.

174. Lo anterior implica que la persona con discapacidad, para el ejercicio pleno de sus diversos derechos, pueda requerir *diversos tipos de apoyos*, según el derecho a materializar, la discapacidad con que vive y las específicas barreras a vencer; por tanto, dichos apoyos habrán de ser diseñados o establecidos según sus propios requerimientos y necesidades, con la intensidad que le permita realizar el derecho al que pretenda responder el apoyo de que se trate, esto es, **deben ser adecuados a su caso**.

175. Así, como se apuntó con anterioridad, la CDPD dispone la obligación del Estado de garantizar a la persona con discapacidad el o los apoyos *de diversa índole*, que necesite conforme a los derechos fundamentales cuyo ejercicio pudiere verse obstaculizado, mermado o materialmente anulado en razón de la discapacidad con que se vive; por ejemplo, según se indicó, apoyos para acceder a la información (artículos 4, 9 y 21); para el ejercicio de la capacidad jurídica (artículo 12); para prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso (artículo 16); servicios de apoyo a la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad, es decir, para la vida independiente (artículo 19); tecnologías de apoyo para la movilidad personal y formas de asistencia humana o animal e intermediarios (artículo 20); apoyo para los menores de edad con discapacidad y sus familias para hacer efectivo el derecho a la familia (artículo 23);



apoyo a la educación (artículo 24); tecnologías de apoyo y asistencia personal para la participación en la vida política y pública (artículo 29).

176. De manera que los apoyos para una persona con discapacidad pueden ser varios y de distinta naturaleza, y deben operar conforme a su particular circunstancia, para cumplir su propósito; en esa lógica, como ya se señaló, el apoyo se podrá materializar a través de *personas* (familiares, amigos, pares, personas de confianza, profesionales en determinadas materias, grupos especializados), *objetos, instrumentos, productos*, así como *arreglos de distinta índole* necesarios para que se desarrolle el apoyo requerido, que reconozcan la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos, así como la presencia de más de una discapacidad, u otras condiciones de vulnerabilidad que converjan en la misma persona, etcétera, todo ello, a fin de que brinden a la persona con discapacidad el auxilio o asistencia que efectivamente necesita.

177. Sin que sobre insistir en que, el establecimiento de un sistema de apoyo a la persona con discapacidad, que responda a los fines y con las características referidas, es una obligación del Estado, acorde con el artículo 12.3 de la CDPD.

178. Para los efectos del caso, es pertinente hacer referencia a los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y a los apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, pues si bien el ejercicio de la capacidad jurídica plena, como se indicó, está ligado e incide de modo importante en la posibilidad de desarrollar una vida independiente y con inclusión en la comunidad, así como otros derechos específicos, tratándose de apoyos para una y otra, es necesario distinguirlos.

179. **Apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica.** Este tipo de apoyos tienen como propósito fundamental *facilitar* a la persona con discapacidad *la expresión libre y genuina de su voluntad* en torno a todos los actos de su vida que puedan tener una trascendencia para el derecho, es decir, en el ejercicio de derechos y obligaciones, en la constitución de situaciones o estados jurídicos y en la asunción de deberes jurídicos; particularmente, se alude a las medidas necesarias para ayudar a la persona con discapacidad a que pueda **tomar sus propias decisiones** y conforme a ellas ejercer su capacidad jurídica al realizar



sus derechos en su específica circunstancia de discapacidad, fortaleciendo su autonomía y libre autodeterminación en ese ámbito jurídico.

180. El apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.4 de la CDPD, debe respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, evitando el conflicto de interés y la influencia indebida, debe ser proporcional y adaptado a la circunstancia de la persona, aplicarse en el plazo más corto posible y sujetarse a examen periódico por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial.

181. La relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en su informe del año dos mil diecisiete,<sup>70</sup> orienta en que la determinación de esta clase de apoyos para la toma de decisiones en el ejercicio de la capacidad jurídica, admite formas variadas, incluida la adopción de arreglos de distintos tipos e intensidades, oficiales y oficiosos, que respondan a las necesidades de la persona con discapacidad, **siempre y cuando** se establezcan **con el consentimiento** de ésta (que respeten sus derechos, voluntad y preferencias), no sean *sustitutivos de su voluntad*, y cumplan con las demás exigencias del artículo 12 de la CDPD, antes referidas, pues es la persona con discapacidad quien debe protagonizar el diseño de sus apoyos, con la posibilidad de elegir y ejercer el control en forma directa, para planificar y dirigir su propio apoyo, y éste, nunca debe establecerse contra su voluntad, en el entendido de que el derecho a la capacidad jurídica no está supeditado a la aceptación de ningún tipo de apoyo o ajuste, ya que las personas con discapacidad tienen derecho a rechazarlos.<sup>71</sup>

182. En el informe de la relatora especial aludido,<sup>72</sup> se refiere, **a título de ejemplo**, al apoyo a través de arreglos mediante *redes de apoyo* (con enfoque familiar y comunitario), *acuerdos de apoyo*,<sup>73</sup> *grupos de apoyo entre pares* (co-

<sup>70</sup> Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad 2017 A/HRC/37/56, de doce de diciembre de 2017.

<sup>71</sup> Ídem, párrafo 27.

<sup>72</sup> Ídem, párrafos 25 y siguientes.

<sup>73</sup> Inclusive apoyos de carácter estrictamente privado y voluntario, que no requieren para su determinación la intervención judicial, o en los que la legislación únicamente exige su formalización ante



múnmente grupos de personas con discapacidad que compartan la misma o similar condición de discapacidad, aunque no necesariamente), grupos *de autoayuda*, *apoyo para la defensa de los intereses propios*, *defensa independiente* (en algunos regímenes se trata de personas defensoras que entablan una relación personal de comunicación y confianza con la persona con discapacidad para prestarle apoyo en la toma de decisiones), y *directivas anticipadas* (que permiten a la persona con discapacidad expresar de antemano su voluntad y sus preferencias respecto a decisiones sobre su persona o su patrimonio, para que sean respetadas y ejecutadas ante eventuales complicaciones futuras que no le permitan comunicarlas a su sistema de apoyo); todas ellas, como formas que ha arrojado la experiencia internacional en materia del auxilio a las personas con discapacidad en la toma de decisiones para el ejercicio de su capacidad jurídica.

183. En el entendido que los sistemas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, en cuanto a las obligaciones estatales concierne, además de la posibilidad de elección y control que debe tener la persona con discapacidad, deben garantizar también las condiciones de: disponibilidad, accesibilidad, y aceptabilidad, ya referidas en apartado anterior de esta resolución.

184. Así, los apoyos de que se habla, en términos generales, permiten a la persona con discapacidad: a) obtener y entender información; b) evaluar las posibles alternativas a una decisión y sus consecuencias; c) expresar y comunicar una decisión; y/o d) ejecutar una decisión.<sup>74</sup> No mediante el ejercicio de una representación jurídica a cargo de las personas de apoyo que en los hechos permita sustituir materialmente la voluntad de aquélla, sino, se reitera, mediante la asistencia del apoyo, solicitada y consentida por la persona con discapacidad, para adoptar decisiones en el ejercicio pleno y directo de su capacidad jurídica.

---

un fedatario público o su registro ante alguna instancia oficial, que permita controlarlos y reconocerles efectos jurídicos; acuerdos en los que no se profundiza en esta resolución, por no ser necesario en las circunstancias del caso, ya que el establecimiento del sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica del quejoso, fue planteado ante la autoridad judicial, como materia del procedimiento de cese de estado de interdicción.

<sup>74</sup> Ídem, párrafo 41.



185. Este tipo de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, siempre debe contar con *salvaguardias* adecuadas y efectivas, que aseguren que los apoyos se lleven a cabo en los términos y con los caracteres precisados en el párrafo anterior; figura ésta –las salvaguardias– a la que se hará referencia concreta más adelante.

**186. Apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad.** Siguiendo la orientación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su observación general número 5, respecto del contenido y alcances del artículo 19 de la CDPD,<sup>75</sup> *el derecho a vivir en forma independiente*, tiene como premisa toral, el que la persona con discapacidad tenga la libertad de decisión y la capacidad de tener el control personal de su propio sistema de vida, la posibilidad de hacer elecciones autónomas, libres, e independientes, en la forma en que desarrolla su vida en sus distintos ámbitos, potenciando su derecho de autodeterminación.

187. De manera que el derecho a la vida independiente implica que la persona con discapacidad disponga de los medios necesarios para elegir y controlar, entre otras cosas, sobre su lugar de residencia, dónde y con quién vivir, sus actividades, rutinas diarias, hábitos y relaciones, por ejemplo, decidir sobre su vestimenta, alimentación, su higiene, *la atención y cuidado de su propia salud*,

---

<sup>75</sup> "Artículo 19

"Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

"Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

"a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;

"b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliar, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta;

"c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.





el empleo a desarrollar, sus relaciones interpersonales, sus actividades religiosas y culturales, o sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, por mencionar algunas; en suma, la vida independiente implica que la persona con discapacidad *elija y controle* su modo de vida y sus actos cotidianos, adoptando las decisiones que le afectan con autonomía, ya sea que pueda realizar dichos actos o actividades por ella misma con independencia funcional o que requiera de asistencia personal y/o de otros medios materiales para ello.

188. Por otra parte, *el derecho a ser incluido en la comunidad*, implica hacer posible la participación plena y efectiva de la persona con discapacidad en la vida de su comunidad, teniendo acceso en condiciones de igualdad con las demás personas a la vida social, esto conlleva su acceso a todos los servicios que se ofrecen al público y actividades en el ámbito social, por lo que las formas de inclusión son variadas y de distinta naturaleza, y se conectan directamente, tanto con el ejercicio de derechos civiles y políticos, como con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo, las oportunidades de acceder a la educación, al empleo, a la vivienda, a los servicios en materia de salud, actividades económicas, al transporte, a las actividades recreativas, culturales, deportivas, religiosas, a los medios de comunicación, a la vida política, etcétera, a través de diseños universales incluyentes, tanto de infraestructura como de participación social.

189. Estos derechos a la vida independiente y a ser incluido en la comunidad, suponen que la persona con discapacidad no sea constreñida, contra su voluntad, a vivir conforme a un *sistema de vida predeterminado* en su propio hogar o institucionalizado, en el que no tiene cabida o está altamente limitada la posibilidad de que pueda ejercer su libertad de autodeterminación para elegir sobre su propia forma de vida y sus actos cotidianos, así como un proyecto de vida a mediano y largo plazo; sistemas de vida predeterminados que propician la dependencia, el abandono, el aislamiento y la segregación de la comunidad.

190. Sobre esa base, debe precisarse que **los apoyos** para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, pueden comprender una amplia gama de medidas y de diversa intensidad, que faciliten a la persona con discapacidad, por una parte, esa posibilidad de hacer elecciones y tener control sobre su



sistema de vida y, por otra, su acceso a los servicios que se ofrecen al público y la viabilidad de su participación en actividades sociales de toda índole, facilitando la toma de decisiones en ese ámbito, y *la realización* de los actos y actividades cotidianas privadas y públicas, así como los actos de participación en la comunidad, conforme al más alto nivel posible de autonomía y la mayor independencia, en la específica condición de discapacidad con que se viva.

191. Entre esos apoyos destacan, como se indicó, los consistentes en ***la asistencia personal*** prestada por otra persona o personas, ya sea que realicen ese apoyo por medio de relaciones jurídicas contractuales, que se trate del auxilio brindado por familiares, o por redes de apoyo desde la comunidad; y el empleo de instrumentos, sistemas de comunicación y tecnologías, entre otros, que faciliten la autonomía funcional; siendo relevante reiterar que, también estos apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, *deben ser decididos y controlados por la persona con discapacidad* (que sea ésta quien señale los términos en que requiere ser apoyada, por ende, las funciones que tendrán sus apoyos) conforme a su voluntad, necesidades y preferencias personales, y ser adecuados a su caso.

192. **Salvaguardias.** La CDPD, en su artículo 12.4 prevé el establecimiento de salvaguardias **únicamente** en relación con los apoyos que se establezcan para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

193. Lo anterior, a juicio de esta Sala, no significa necesariamente que deba entenderse vedada la posibilidad de fijar alguna salvaguardia en relación con otro tipo de apoyos que tengan como propósito auxiliar o facilitar a la persona con discapacidad el ejercicio de algún otro derecho específico, particularmente, cuando se trata de apoyos que involucran la asistencia personal brindada por otras personas o grupos de personas, como los que pueden configurarse para la vida independiente y la inclusión en la comunidad; sin embargo, ésta es sólo una posibilidad que dependerá de la voluntad de la persona con discapacidad y de las circunstancias del caso cuando se estime necesario, mas no es un imperativo que derive de la CDPD.

194. Las salvaguardias, como lo indica la norma convencional referida, tienen el propósito de asegurar que *las medidas* relativas al ejercicio de la ca-



pacidad jurídica (los sistemas de apoyos) respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad; esto, para evitar que existan abusos, conflictos de interés e influencia indebida en el auxilio que se presta a la persona para la toma de decisiones en ejercicio de su capacidad jurídica. En ese sentido, las salvaguardias deben garantizar que las medidas y/o apoyos que se establezcan sean proporcionales y adaptados a las circunstancias de la persona con discapacidad, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetos a exámenes periódicos por parte de una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial.

195. En esa lógica, las salvaguardias deben ser *adecuadas y efectivas* para lograr esa finalidad, y han de ser *proporcionales* al grado en que las medidas para el ejercicio de la capacidad jurídica afecten a los derechos e intereses de la persona. Lo anterior implica que las salvaguardias deben tener una correspondencia lógica y objetiva con el tipo de apoyo respecto del cual se establecen, que permita estimarlas adecuadas y eficaces para cumplir su cometido de garantizar que aquél se desarrolle conforme a los caracteres referidos, y su intensidad debe ser proporcional a la intensidad del apoyo.

196. Esta Sala también ha considerado en los precedentes invocados, "que las salvaguardias deben estar sujetas a exámenes periódicos por parte de autoridades judiciales; esto es, deben ser revisables para que cumplan efectivamente su función."<sup>76</sup>

197. De manera que las medidas o mecanismos que en un caso concreto se instituyan como salvaguardias, también pueden ser de distinta naturaleza, con tal que cumplan con esos propósitos y tengan esencialmente las características apuntadas.

198. Esta Sala ha precisado que en términos generales, cualquier persona que tenga conocimiento de una influencia indebida o conflicto de interés puede dar parte al Juez, constituyendo así una salvaguardia; por otra parte, la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, en el informe

<sup>76</sup> Amparo en revisión 1368/2015, párrafo 117.



citado, señaló que las salvaguardias deberían incluir mecanismos de rendición de cuentas, así como para impugnar la decisión de la persona encargada del apoyo si se cree que no actúa en consonancia con la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad en la prestación del apoyo.

199. **Precisado lo anterior**, debe decirse que si bien esta Sala no observa algún error o *confusión conceptual* de la responsable en las referencias genéricas que hizo sobre los apoyos, aun cuando no hayan sido completas o exhaustivas, o en la afirmación relativa a que las salvaguardias buscan proteger a la persona con discapacidad, y en ese sentido, no se acoge la postura del quejoso. Lo cierto es que deben examinarse sus demás argumentos en los que controvierte algunas funciones asignadas a sus personas de apoyo, y la medida de informes médicos, establecidas por la responsable, las cuales estima que no cumplen con las exigencias que derivan del artículo 12 de la CDPD.

**La función asignada por la responsable a la madre del quejoso, como persona de apoyo, relativa a estar pendiente de que éste continuara con su tratamiento y lo ayudara a recordar la toma de sus medicamentos**

200. En torno a ello, como ya se ha mencionado, el solicitante del amparo sostiene, básicamente, que dicha función no cumple con las exigencias del apoyo *para el ejercicio de su capacidad jurídica*: primero, porque el hecho de que se mantenga en control de su estado de salud mental a través del seguimiento de un tratamiento médico psiquiátrico, no condiciona el ejercicio de su capacidad jurídica plena, y al asignarse esa función se demuestra que no se le está reconociendo esa capacidad en igualdad de condiciones que las demás personas; y segundo, porque no solicitó ser apoyado en esa forma y no requiere esa clase de ayuda, pues él se hace cargo de sus propios cuidados, de modo que se le está sustituyendo en su derecho, voluntad y preferencias.

201. Lo anterior es **fundado**.

202. De inicio, conviene reiterar lo dicho en apartado anterior de este estudio, en el sentido de que la desaparición o el control de la condición de salud mental que configura la discapacidad, no es requisito para el reconocimiento del derecho a la plena capacidad jurídica de la persona con discapacidad, ni



condiciona su ejercicio, pues ello es incompatible con el derecho que reconoce el artículo 12 de la CDPD.

203. Por otra parte, según se ha explicado, el apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica tiene como finalidad *facilitar la expresión libre y verdadera de la voluntad de la persona con discapacidad* para la realización de los actos que puedan tener una trascendencia jurídica, es decir, los actos volitivos con los que se desee producir consecuencias jurídicas en el ejercicio de derechos y la asunción de obligaciones, o la constitución de estados jurídicos; de manera que los apoyos auxilien a la persona con discapacidad en la forma que ella lo necesite y requiera, **para la toma de decisiones** en el ejercicio de su capacidad jurídica, conforme a su autonomía y libre determinación.

204. En ese sentido, la función de *estar pendiente de que el quejoso siga sus tratamientos y recordarle la toma de sus medicamentos*, no se observa que tenga propiamente la finalidad de apoyarlo en la toma de decisiones para el ejercicio de la capacidad jurídica, pues este último tipo de apoyo más bien involucra, como se ha dicho, ayudar a la persona con discapacidad a que: obtenga y comprenda información, evalúe las posibles alternativas a una decisión y sus consecuencias; exprese y comunique su decisión y a que ésta se ejecute conforme ella lo determine.

205. Por tanto, si bien podría ser factible que un sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, involucrara o implicara prestar auxilio a la persona con discapacidad en aspectos relacionados con actos vinculados a sus derechos **en materia de salud**, *por ejemplo*, apoyarlo en la toma de decisiones para otorgar un consentimiento pleno, libre e informado para someterse a determinado tratamiento médico (aceptar el consumo de un medicamento o la realización de una cirugía), para celebrar algún contrato en materia de prestación de servicios médicos, o para realizar algún acto jurídico relacionado con la gestión para su acceso a servicios públicos de salud; lo cierto es que, la función asignada por la Sala responsable a la madre del quejoso, no constituye un apoyo de esa naturaleza.

206. En todo caso, esa clase de función podría encuadrar en las encomiendas que se hicieran por una persona con discapacidad a una persona que le



proporcione apoyo *para la vida independiente*, en su asistencia personal para los actos cotidianos, si es que en su condición de discapacidad requiriera ser auxiliado con dichos recordatorios y/o vigilancia. Pero en la especie, y así lo hace notar el quejoso, él propuso a su madre como parte de su sistema de apoyo *para el ejercicio de la capacidad jurídica*, y no como un apoyo para la vida independiente, pues argumentó que no requiere de asistencia para el cuidado de su salud (para seguir sus tratamientos y tomar sus medicamentos).

207. De acuerdo con esto último, y de mayor relevancia, también se advierte incorrecta la decisión de la Sala responsable en la imposición de dicha función a la madre del quejoso, porque ello se determinó sin que éste lo solicitara y sin que mediara su consentimiento; siendo que, como se indicó, la persona con discapacidad debe tener el protagonismo en el diseño de sus sistemas de apoyo y para decidir la forma en que requiere ser apoyada, de modo que en el caso, la responsable estableció el apoyo sin respetar los derechos, voluntad y preferencias del quejoso, inclusive, contra su propia manifestación de voluntad, de no necesitar auxilio para hacerse cargo del cuidado de su salud.

208. No obstante la conclusión ya alcanzada en cuanto a ese tópico, se estima pertinente dar respuesta a los argumentos del promovente, en cuanto aduce que, al fijarse a su madre, como persona de apoyo, la función de *estar pendiente de que él siga sus tratamientos y recordarle sobre la toma de sus medicamentos*, se eleva el rol de madre de ésta a un plano jurídico, y aunque ella podría repudiar su nombramiento, no se considera la carga social que tendría el negarse a brindar cuidados a su hijo, por lo que no se juzgó con perspectiva de género, eliminando el estereotipo sobre su madre, respecto a la realización de labores de cuidado y su relación familiar.

209. Tal argumento debe desestimarse; esto, porque si bien es admisible reconocer que persiste en la sociedad mexicana el estereotipo de que la mujer madre, es la principal responsable del cuidado de los hijos, por un tradicional rol de género asignado en la organización familiar; asimismo, puede admitirse que repudiar ese rol y negarse a brindar cuidados a un hijo mayor de edad con discapacidad, puede implicar para una madre una carga de reprobación social; lo cierto y relevante es que, en el caso, no puede sostenerse que la decisión de la Sala de asignar esa función específica a la madre del quejoso se haya basado en un estereotipo de género.



210. Ello, porque las motivaciones de la Sala en ese sentido, obedecieron a que el mismo quejoso señaló a su madre como persona que formaría parte de su sistema de apoyo y quedó manifestada la aceptación de ésta para fungir como tal al suscribir la demanda del juicio de origen; y porque se atendió a la circunstancia de que el quejoso vive con su madre, y a que, a las demás personas designadas como parte del sistema de apoyo (una abogada y un psicólogo) no les sería materialmente posible realizar la asistencia relativa (estar pendiente de que siguiera sus tratamientos y recordarle la toma de sus medicamentos); de modo que, no hay sustento para estimar presente en la decisión de la responsable, una perpetuación de un estereotipo de género.

211. En el entendido que, es una cuestión distinta si la función que se asignó se justifica o no en el caso; lo que ya se determinó que no fue así, tanto porque la función encomendada no es propia de un sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, como por el hecho de que se estableció por la responsable sin el consentimiento del quejoso, incluso, en contradicción con sus manifestaciones sobre no requerir apoyos para seguir sus tratamientos y tomar sus medicamentos.

### **La rendición de informes médicos sobre el estado de salud del quejoso como salvaguardia**

212. Respecto de esa medida, el quejoso esencialmente aduce que la rendición de informes mensuales sobre el control de su salud mental, por parte de una institución pública de salud, *no es una salvaguardia*, porque no cumple con los caracteres que la CDPD señala para éstas; además que no se toma en cuenta su voluntad y preferencias pues se establece sin su consentimiento; y con ella, dice, se vulneran varios de sus derechos tales como: su derecho a decidir sobre su vida, salud, tratamiento, lugar dónde recibir atención médica, su derecho a la privacidad y a la protección de su información, pues su expediente clínico es un dato sensible que requiere ser protegido para evitarle daños como la exclusión y la discriminación.

213. Asimismo, plantea que es una medida que vulnera su derecho de igualdad y no discriminación porque las demás personas no están conminadas a someterse a revisiones médicas mensuales, por lo que se trata de un control



directo sobre su persona, que lo coloca en un plano de desigualdad en la sociedad y le limita en el ejercicio de sus derechos, además que puede erigirse como un tratamiento forzoso sustitutivo de su voluntad, basado en la discriminación por su condición de discapacidad, que inclusive puede constituir una forma de tortura o maltrato, por realizarse sin su consentimiento; y se restringe su derecho de libertad personal y a una vida independiente, porque se le obliga a permanecer en esta ciudad para acudir a la institución designada por el juzgador, en la periodicidad y para el fin determinado.

214. Esa argumentación es esencialmente **fundada**.

215. Como se indicó en párrafos anteriores, la CDPD sólo prevé las salvaguardias en relación *con los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica* en su artículo 12.4, y su propósito es que dichos apoyos se presten observando los principios de dicha norma convencional, para evitar abusos, conflictos de interés e influencia indebida por parte de quienes realicen el apoyo; exigiéndose que las salvaguardias sean adecuadas, efectivas y proporcionales al grado en que el apoyo incide en los derechos e intereses de la persona con discapacidad, de modo que debe existir una relación lógica y objetiva, entre el apoyo y la salvaguardia con la que se pretende asegurar el correcto funcionamiento del primero, asimismo, se ha precisado que en el diseño e implementación de salvaguardias también debe participar la persona con discapacidad y mediar su consentimiento.

216. Sin embargo, en el caso, la rendición mensual de informes médicos psiquiátricos por parte de una institución pública de salud mental respecto de la condición del quejoso, de inicio, no se observa que cumpla la función de una salvaguardia respecto de las funciones de las personas de apoyo en la toma de decisiones para el ejercicio de la capacidad jurídica, pues no se advierte una relación lógica y objetiva entre la función del apoyo y dicha medida, ni es dable constatar una clara finalidad de evitar que las personas de apoyo abusen de los derechos de la persona auxiliada, de eliminar los conflictos de interés o la influencia indebida, pues a lo sumo, lo que esos informes médicos podrían indicar es el estado de salud mental que presentara el quejoso en el momento en que se le evaluara, mas no darían cuenta del desempeño de los apoyos.





217. Por otra parte, como bien lo aduce el quejoso, una medida de esa naturaleza –la realización de revisiones médicas mensuales para que se rindan informes a la autoridad judicial sobre el estado de salud del quejoso, evidentemente con la intención de propiciar que éste mantenga el control de su salud– no puede ser impuesta unilateralmente por la responsable, *sin el consentimiento o contra la voluntad de la persona con discapacidad*, ya que con ello, sin duda, se vulnerarían múltiples derechos de ésta, empezando por el de autodeterminación en materia del cuidado de la propia salud, que incluye las libertades de elegir de manera plena, libre, e informada los procedimientos o tratamientos médicos a los que se desea someterse, y transversalmente se pueden ver afectados otros tantos derechos, según las circunstancias del caso.

218. En la especie, como se ha visto, el quejoso se duele y debe reconocérsele razón, de que al imponerse la rendición de informes mensuales por parte de una institución de salud mental, se le obliga a someterse a controles médicos sin contar con su voluntad, coartando su derecho a decidir con quién y dónde atenderse, sujetándolo a permanecer en esta ciudad para esos controles, lo que deviene en un trato desigual en comparación con las demás personas que materialmente desconoce su capacidad jurídica, y que, inclusive, de realizarse, podría considerarse un tratamiento médico forzoso o involuntario constitutivo de tortura o maltrato, reitera, en la medida en que no medió su consentimiento; asimismo, se verá vulnerado su derecho a la privacidad y a la protección de sus datos personales sensibles, relativos a su salud, al exigirse tales informes.

219. Por tanto, se estima fundado su planteamiento, pues la imposición de dicha medida, además de no tener la naturaleza de una salvaguardia, al haberse establecido prescindiendo de los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, de llevarse a cabo, claramente contravendría derechos fundamentales del promovente del amparo.

220. Cabe precisar que esta Sala no pasa por alto que una premisa básica para garantizar a las personas con discapacidad el pleno disfrute de todos sus derechos humanos y fundamentales, es que éstas tengan acceso efectivo al ejercicio de todos ellos, entre los cuales, destaca el derecho **al nivel más alto posible de salud**.



221. Es por ello que, la CDPD desde su preámbulo (inciso "V"),<sup>77</sup> resalta la importancia que juega la accesibilidad de las personas con discapacidad a la salud, para el goce pleno de los derechos. Asimismo, en su artículo 4<sup>78</sup> dispone como obligación general de los Estados Partes, la de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de toda índole, pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en ese instrumento. Mientras que en su artículo 16.4,<sup>79</sup> dispone obligaciones específicas para los Estados de tomar medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de personas con discapacidad en situación de explotación, violencia o abuso.

222. De igual modo, en sus artículos 25 y 26,<sup>80</sup> dicha CDPD hace patente, como un elemento central del cumplimiento de sus fines, el compromiso adop-

<sup>77</sup> "v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."

<sup>78</sup> "1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"...

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; ..."

<sup>79</sup> "Artículo 16 ...

"4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso, incluso mediante la prestación de servicios de protección. Dicha recuperación e integración tendrán lugar en un entorno que sea favorable para la salud, el bienestar, la autoestima, la dignidad y la autonomía de la persona y que tenga en cuenta las necesidades específicas del género y la edad."

<sup>80</sup> "Artículo 25

"Salud

"Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados Partes:

"a) Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población;

"b) Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando



tado por los Estados Partes, para garantizar que las personas con discapacidad logren el nivel más alto posible de salud a través del acceso a los servicios de salud para que reciban la atención médica adecuada a sus necesidades, así como la atención para la habilitación y rehabilitación, para lograr su independencia y plena participación e inclusión social, y el pleno ejercicio de todos sus derechos.

223. Sin embargo, estos deberes estatales de garantizar el acceso a los servicios de salud y la atención para la habilitación y rehabilitación de la persona

---

proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores;

"c) Proporcionarán esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales;

"d) Exigirán a los profesionales de la salud que presten a las personas con discapacidad atención de la misma calidad que a las demás personas sobre la base de un consentimiento libre e informado, entre otras formas mediante la sensibilización respecto de los derechos humanos, la dignidad, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas para la atención de la salud en los ámbitos público y privado;

"e) Prohibirán la discriminación contra las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida cuando éstos estén permitidos en la legislación nacional, y velarán por que esos seguros se presten de manera justa y razonable;

"f) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad."

"Artículo 26

"Habilitación y rehabilitación

"1. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas:

"a) Comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona;

"b) Apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales.

"2. Los Estados Partes promoverán el desarrollo de formación inicial y continua para los profesionales y el personal que trabajen en los servicios de habilitación y rehabilitación.

"3. Los Estados Partes promoverán la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a las personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación."



con discapacidad, *para favorecer la vida independiente y la inclusión en la comunidad*, no autorizan a la autoridad judicial a imponer a una persona con discapacidad, el sometimiento a revisiones médico-siquiátricas periódicas *sin su consentimiento*, pues ello incide en la libre determinación de la persona en el cuidado de su propia salud.

224. Lo anterior no significa que esté vedado, en el establecimiento de funciones de un sistema de apoyo para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, contemplar una medida de esa naturaleza, que implique la recepción de atención o tratamientos médicos para la persona con discapacidad, lo que se precisa es que dicha medida y los términos en que se establezca, tendrá que ser propuesta y/o consentida por dicha persona, conforme a su autonomía.

225. En ese sentido, la libertad de autodeterminación de la persona con discapacidad debe primar para decidir si el aspecto relativo al cuidado de su salud requiere ser parte de las medidas que se adopten y de las funciones que se asignen a los correspondientes sistemas de apoyo, de acuerdo con su específica condición de discapacidad y su contexto personal; de manera que ella sea quien tome las decisiones sobre la atención médica que quiere recibir, sobre los tratamientos que desea seguir, el profesional con quien quiera atenderse, y cualquier otro aspecto vinculado a ello, inclusive, el tipo de asistencia que al respecto requiera de su respectivo sistema de apoyo, ya sea que se trate de actos que involucren la toma de decisiones para el ejercicio de la capacidad jurídica, o de actos que sólo involucren a los apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad.

### **Sobre las previsiones en relación con las funciones asignadas a las otras dos personas que conforman su sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica**

226. El quejoso estima incorrecto que la Sala responsable determinara que las otras dos personas que conforman su sistema de apoyo (un psicólogo y una abogada), tendrán responsabilidad por las decisiones que él tome, *si no acreditan fehacientemente que le otorgaron información con el fin de beneficiarlo*; señala que esto vulnera su derecho de capacidad jurídica y su libre determinación de la voluntad, en tanto que la validez de sus decisiones se supedita a la



actuación de su sistema de apoyo, siendo que éstos sólo deben ser responsables en caso de que hayan ejercido influencia indebida o exista conflicto de interés.

227. Tal argumento se estima **infundado**.

228. Si bien es cierto que al proponer las personas que conformarían su sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica en el juicio de origen, el quejoso no realizó mayor manifestación sobre la forma en que lo auxiliarían para la toma de decisiones; también es verdad que el accionante señaló a dichas personas como apoyos en términos de la CDPD.

229. Ahora bien, la participación de estos profesionales como parte de su sistema de apoyo, quedó establecida por la Sala en el sentido de que, *éstos no tendrían facultades de representación jurídica* salvo que así lo estableciera el solicitante para actos determinados, y su auxilio al quejoso sería en relación con la realización de actos relativos a su profesión, para la comprensión de ellos, con fines de facilitar el ejercicio de sus derechos, de modo que debían brindarle información de manera clara, *para que el ahora quejoso conociera las consecuencias de los actos que celebrara en ejercicio de su capacidad jurídica*.

230. Esas funciones no son cuestionadas por el quejoso, lo cual implica que consiente en ellas, y esta Sala las observa apropiadas como función de personas de apoyo para ejercer la capacidad jurídica.

231. Por otra parte, la previsión establecida por la Sala, relativa a que las personas de apoyo no tendrían responsabilidad respecto de los actos que realizara el quejoso, *siempre y cuando se acreditara que la información que hubieren otorgado se brindó con el fin de beneficiarlo*, de ningún modo puede entenderse como una previsión que desconozca ex ante la validez de los actos jurídicos que llegara a realizar el quejoso y, por ende, como una determinación que materialmente desconozca su capacidad jurídica plena como éste lo sugiere, pues ese lineamiento no está referido propiamente a la subsistencia jurídica de los actos que él celebre sino únicamente a una eventual cuestión de responsabilidad, que pudiere ser atribuida a dichas personas de apoyo.



232. Asimismo, tal previsión se sujeta a que se demuestre que la información (entiéndase, brindada como orientación o asesoría sobre algún determinado acto y sus consecuencias, propio de la materia profesional de las personas de apoyo) se otorgó con ánimo de beneficiar al quejoso en el ejercicio de su capacidad jurídica; lo que válidamente puede ser entendido en el sentido de que no se haya ejercido alguna influencia indebida que hubiera resultado perjudicial al quejoso, lo cual es acorde con los caracteres que asigna la CDPD en su artículo 12.3 para este tipo de apoyos.

233. De modo que esta Sala no advierte que esa previsión hecha en relación con las funciones de estas dos personas del sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, pudiere ser incorrecta o trastocar algún derecho de la persona con discapacidad accionante. Cuanto más que en la propia sentencia reclamada, al referirse al punto examinado, la responsable precisó expresamente que esa directriz se establecía con el ánimo de prevenir abusos o influencia indebida por parte de los apoyos, de modo que, inclusive, podría estimarse con el carácter de una salvaguardia, en la inteligencia que el quejoso consiente en que ese debe ser el propósito de dicha previsión.

### **La decisión de la responsable de exentar a la madre del quejoso, como parte de su sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, de alguna salvaguardia**

234. Por último, procede dar respuesta al planteamiento del quejoso relativo a que resultó incorrecto o indebido que la Sala responsable no hubiera establecido una salvaguardia respecto de la función de su madre como apoyo; pues estima que en ello, existe un concepto estereotipado y estigmatizante del rol de género de la madre en la relación materno filial; siendo que, el artículo 12 de la CDPD establece la obligación estatal de fijar salvaguardias adecuadas sin excepciones, para evitar los abusos, la influencia indebida y el conflicto de interés.

235. Es **fundado** este argumento.

236. Ello, porque con independencia de si la autoridad responsable pudo exentar a la madre del quejoso de alguna salvaguardia respecto de sus funciones de apoyo, basándose en algún estereotipo de género, lo que puede ser



probable, en tanto dijo no hacerlo porque se trataba de su progenitora, vivía con él y estaba en aptitud de apoyarlo; lo cierto y relevante es que, todo sistema de apoyo *para el ejercicio de la capacidad jurídica*, aun cuando sea desempeñado por familiares, amigos, personas de confianza de la persona con discapacidad, o redes de apoyo comunitario, debe ser sujeto a vigilancia y evaluación a través de salvaguardias que se estimen adecuadas y eficaces para verificar que la función del apoyo se cumpla.

237. En ese sentido, si bien en el caso, la medida o función asignada a la madre del quejoso en la sentencia reclamada, concerniente a estar pendiente de que éste continúe con su tratamiento y lo apoye a recordar la toma de sus medicamentos, quedará sin efectos por las razones expuestas, el pronunciamiento que aquí se hace, debe servir para que la responsable, cuando se pronuncie sobre las funciones que tendrá la madre del quejoso como parte de su sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica según lo que solicite el interesado, tenga en cuenta que ese tipo de apoyo debe tener salvaguardias acordes a las funciones que se les asignen, con independencia de la relación familiar existente entre la persona con discapacidad y la persona de apoyo.

238. En vista de las anteriores determinaciones, debe otorgarse la protección constitucional al quejoso respecto de las cuestiones examinadas en este apartado, y que se han estimado *fundadas*, en relación con el establecimiento de su sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica y las salvaguardias correspondientes, para los efectos que se precisarán en la parte respectiva de este fallo.

239. En ese sentido, dado que en lo esencial se ha advertido que las funciones del sistema de apoyo y las salvaguardias que corresponden, al margen de las que aquí se han estimado apropiadas y consentidas por el quejoso, *no han quedado delimitadas de manera completa* en el caso, y la persona con discapacidad no ha tenido una participación directa para manifestar su voluntad y preferencias al respecto, esta Primera Sala del Alto Tribunal considera que la responsable, para estar en condiciones de emitir su sentencia, **debe escuchar al quejoso** mediante una entrevista, en la que sea acompañado de las personas que designó como su apoyo, a fin de que éste manifieste su voluntad en torno a esos aspectos, inclusive, para que señale si requiere de algún apoyo para el



ejercicio de su derecho a la vida independiente y la inclusión en la comunidad; plasmando también por escrito los términos en que desea que opere su sistema de apoyo; y con base en ello, se determine lo conducente.

240. En el entendido que en la realización de esta diligencia o cualquier otro acto procesal inherente, si el quejoso lo solicita, el tribunal de alzada deberá hacer los ajustes razonables de procedimiento o adoptar las medidas de accesibilidad necesarias, para que aquél pueda ejercer plenamente su acceso a la justicia, y particularmente su derecho de audiencia, facilitando la expresión de su voluntad, pues aunque el quejoso hasta ahora ha manifestado no necesitar ajustes de procedimiento u otras medidas de esa índole, tiene expedito su derecho para solicitarlas y prevalece la obligación de la autoridad judicial de adoptarlas.

241. **Decisión y efectos.** Conforme con el estudio realizado con anterioridad, procede otorgar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal, para efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita nueva resolución en la que atienda a lo siguiente:

a) Deberá interpretar y aplicar el artículo 94 del Código Federal de Procedimientos Civiles en la forma establecida en esta ejecutoria, a efecto de fijar los elementos de la acción de cese de estado de interdicción.

b) Deberá desaplicar el resto de las normas reguladoras del sistema de interdicción y su cese, previstas en el Código Civil y en el Código de Procedimientos Civiles, ambos para la Ciudad de México, particularmente las que aquí se declararon inconstitucionales e inconvenientes, y aplicar directamente el artículo 12 de la CDPD para resolver favorablemente la pretensión del accionante; asegurándose de que en las consideraciones de su sentencia, al examinar las apelaciones de la agente del Ministerio Público y del aquí quejoso, no permean tales disposiciones; esto implica que prescinda de afirmaciones en el sentido de que no se acreditó la acción de cese de estado de interdicción, por no haberse acreditado la desaparición de la discapacidad mental del quejoso.

c) Deberá asegurarse de que en sus consideraciones quede claramente establecido, que el reconocimiento de la capacidad jurídica plena del quejoso





no depende ni está condicionado o supeditado a que éste mantenga el control de su condición de salud mental a través del seguimiento de la medicación o tratamientos médicos correspondientes, pues las elecciones, decisiones y el control sobre el cuidado de la salud psíquica del quejoso corresponde a su libre determinación, conforme a su derecho de capacidad jurídica y a su derecho a la vida independiente y a la inclusión en la comunidad, contando, en su caso, con los apoyos que correspondan; esto, a efecto de no generar inseguridad jurídica ni injerencias en los derechos del quejoso, que puedan resultar arbitrarias.

**d)** Antes de emitir su sentencia, la Sala responsable deberá escuchar al aquí quejoso, mediante una entrevista, en la que lo acompañen sus personas de apoyo, a fin de que dicho interesado manifieste su voluntad y preferencias respecto de las funciones que tendrán dichas personas en el apoyo para la toma de decisiones en el ejercicio de su capacidad jurídica, así como respecto de las salvaguardias que se deberán fijar para garantizar el correcto funcionamiento de ese tipo de apoyo; en su caso, para que el quejoso manifieste si requiere algún diverso apoyo para ejercer su derecho a la vida independiente y la inclusión en la comunidad; voluntad que también deberá plasmarse por escrito para su mayor seguridad jurídica, y dejarse constancia pormenorizada de la diligencia. Para ello, la responsable debe brindar información al quejoso y preguntarle sobre su sistema de vida, a fin de detectar los posibles apoyos que requiera, pero respetando sus decisiones, y sin sustituir su voluntad; con base en ello, la responsable determinará lo conducente.

**e)** En la entrevista referida o algún otro acto procesal inherente, deberán adoptarse los ajustes razonables de procedimiento o medidas de accesibilidad *que el quejoso pudiere requerir para facilitar la expresión de su voluntad*, para su efectivo acceso a la justicia y su derecho de audiencia. Esto, en la inteligencia de que, aunque el quejoso ha manifestado no requerir ajustes razonables de procedimiento, prevalece expedito su derecho al respecto y la obligación de la responsable de realizarlos y garantizar su derecho de accesibilidad.

A manera de ejemplo, se podrán hacer ajustes sobre: el lugar en que se deberá desarrollar la entrevista a fin de que resulte ser adecuado y conveniente para el quejoso; acordar con él la fecha de la entrevista para que se asegure su presencia y la de sus personas de apoyo; el tiempo de duración de ésta, si es necesario fraccionarla en dos o más sesiones, etcétera.



Se podrán tomar medidas de accesibilidad como: procurar que la comunicación por parte de los Magistrados de la Sala responsable se realice con lenguaje sencillo y directo; explicar al quejoso en forma clara lo que requiera saber sobre el funcionamiento que podrá tener su sistema de apoyo y los distintos tipos de apoyos que se podrían establecer, a fin de que éste pondere sus necesidades específicas y pueda expresarlas; explicarle también que en cualquier momento él puede modificar la designación de sus apoyos o las funciones de éstos, de acuerdo a sus necesidades; de igual modo, precisarle claramente la finalidad de las salvaguardias y cuáles se estiman adecuadas en torno a las funciones que se asignen a sus apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, para que se manifieste al respecto; permitir que su madre, el psicólogo y la abogada que el quejoso señaló como personas de apoyo intervengan para facilitar la comunicación, emplear formatos de fácil lectura y comprensión, etcétera.

**f)** Al determinarse las funciones de los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, se habrán de considerar las ya establecidas, sobre las cuales el quejoso ya manifestó un consentimiento y que se estimaron apropiadas en este fallo, por ajustarse a los términos del artículo 12 de la CDPD, si es que prevalece la voluntad del accionante al respecto.

**g)** La responsable deberá tener en cuenta que los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, siempre requieren del establecimiento de salvaguardias, sin que se pueda exentar de ellas a la madre del quejoso, en razón de su vínculo filial.

**h)** Deberá prescindirse de fijar como una función de la madre del quejoso, la relativa a estar pendiente de que éste continúe con su tratamiento médico y lo ayude a recordar la toma de sus medicamentos.

**i)** Deberá prescindirse de fijar como una "salvaguardia" o bajo alguna otra denominación, la medida relativa a la rendición de informes mensuales respecto de la condición de salud mental del quejoso, por parte de alguna institución de salud.

**j)** La responsable deberá asegurarse de que las funciones de los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y las salvaguardias que se establezcan,



queden debidamente definidas y explicitadas, y cumplan con las exigencias que derivan del artículo 12 de la CDPD, que han quedado precisadas en esta ejecutoria, así como establecer una revisión periódica de las medidas adoptadas, haciendo saber a \*\*\*\*\* que puede modificarlas según sus necesidades.

**k)** La responsable deberá asegurarse de que la declaración de estado de interdicción deje de surtir efectos en la vida del quejoso; en consecuencia, debe reiterar su determinación relativa a comunicar al director General del Registro Civil el cese del estado de interdicción, a efecto de que se ordene a quién o quiénes corresponda, se haga la cancelación de la inscripción de la resolución de interdicción dictada por el Juez Décimo Cuarto de lo Familiar de la Ciudad de México en el expediente \*\*\*\*\*

**l)** , hecha en el acta de nacimiento del quejoso, precisándole que dicha inscripción y su cancelación deben quedar reservadas, para que las copias que se expidan del acta de nacimiento no tengan esas anotaciones, a fin de evitar actos de discriminación al quejoso.

**m)** La responsable deberá informar al quejoso su derecho a recibir orientación, asesoría y patrocinio por parte de la Defensoría Pública del Distrito Federal,<sup>81</sup> a través de sus unidades especializadas para la atención y asesoría jurídica de personas con discapacidad,<sup>82</sup> cuando necesite hacer uso de esa

<sup>81</sup> Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal

**"Artículo 21.** Los servicios de orientación, asesoría y patrocinio que proporcione la Defensoría Pública serán gratuitos y obligatorios, en los términos de la presente ley y su reglamento, en las materias siguientes:

"I. Penal;

"II. Justicia especializada para adolescentes;

**"III. Civil;**

"IV. Justicia cívica;

**"V. Familiar;**

"VI. Mercantil;

"VII. Mediación;

"VIII. Administrativo ante los consejos de honor y justicia; y

**"IX. Las demás que conozcan las autoridades jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."**

<sup>82</sup> **"Artículo 26.** Se establecerán unidades especializadas para la atención en asuntos de:

"I. Personas con discapacidad; ..."



clase de servicios, inclusive, para que el quejoso determine si quiere recibir asesoría de esa institución para efectos del establecimiento de su sistema de apoyos y salvaguardias; esto último, en caso de que no haya contado con los servicios de esa u otra institución especializada.

n) La responsable deberá dar aviso al Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México,<sup>83</sup> así como al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX) a fin de que, *en caso de ser requerido por el quejoso*, dichas autoridades proporcionen oportunamente la información necesaria para que el recurrente pueda tener acceso a los programas vigentes para la asistencia, inclusión y bienestar de las personas con discapacidad, incluso, si el quejoso lo estima necesario, para determinar nuevos apoyos o modificar los que se hubieren establecido, particularmente respecto de: la asistencia en servicios de salud, terapéuticos tanto de naturaleza rehabilitadora y/o ocupacional, programas de acceso a inclusión laboral, capacitación, y cualquier otro que fortalezca el ejercicio pleno de su autonomía e independencia, al igual que la orientación jurídica oportuna para ser asesorado gratuitamente por los entes públicos y en condiciones adecuadas para su tipo de discapacidad, en términos de las leyes aplicables.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal

"**Artículo 4o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XV. DIF-CDMX. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México; ...

"XXI. Instituto. Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México. ..."

<sup>84</sup> Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal de los Derechos de las Personas con Discapacidad

"Artículo 9. Las personas con discapacidad gozan de todos los derechos que se encuentran establecidos en el marco jurídico nacional, local y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, por lo que cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en los ámbitos civil, político, económico, social, educativo, cultural, ambiental o de otro tipo, será considerada como discriminatoria.

"Son derechos de las personas con discapacidad de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

"I. El derecho de preferencia: Al uso de los lugares destinados a las personas con discapacidad en transportes y sitios públicos, el cual significa que los lugares pueden ser utilizados por otras personas en tanto no haya una persona con discapacidad que lo requiera. Dichos lugares deberán estar señalizados con el logotipo de discapacidad, con base en lo dispuesto por esta ley, acompañado de la leyenda 'uso preferente'.



o) Para garantizar el pleno reconocimiento a la capacidad jurídica del quejoso, la Sala Familiar responsable deberá dar aviso al Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad<sup>85</sup> para que, en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, facilite los canales institucionales para que el quejoso pueda hacer exigibles ante las autoridades competentes el goce y ejercicio pleno de sus derechos.

"II. El derecho de uso exclusivo: A los lugares y servicios que son de uso único y exclusivo para personas con discapacidad, los cuales en ningún momento pueden ser utilizados por otras personas, como es el caso de los cajones de estacionamiento, los baños públicos, entre otros. Dichos lugares deberán estar señalados con el símbolo (sic) de discapacidad correspondiente, con base en lo dispuesto por esta ley.

"III. El derecho de libre tránsito: Que constituye el derecho de transitar y circular por todos los lugares públicos, sin que se obstruyan los accesos específicos para su circulación como rampas, puertas, elevadores, entre otros. Dichos lugares deberán estar señalizados con el logotipo de discapacidad, con base en lo dispuesto por esta ley.

"La violación a estos derechos será sancionada severa e inmediatamente por las autoridades competentes.

"IV. El derecho de facilidad para su plena incorporación a las actividades cotidianas: para contar con una atención preferente, ágil, pronta y expedita cuando se encuentran realizando algún trámite, solicitando algún servicio o participando de algún procedimiento ante cualquier autoridad local; así como ser atendidos por particulares que brinden algún servicio público.

"V. El derecho a gozar del nivel más alto de salud: para contar con servicios de salud, habilitación y rehabilitación, bajo criterios de calidad, especialización, género, gratuidad y, en su caso, precio asequible, que busquen en todo momento su bienestar físico y mental.

**"VI. El derecho a recibir orientación jurídica oportuna: para ser asesorado en forma gratuita por los entes públicos y en condiciones adecuadas para cada tipo de discapacidad, en los términos de esta ley y las que resulten aplicables. ..."**

"Artículo 14. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, en coordinación con el instituto y de acuerdo a su disponibilidad, deberá actualizar y capacitar a la unidad especializada para la atención a las personas con discapacidad de la Defensoría Pública, para la debida atención y defensa de los derechos de las personas con discapacidad de escasos recursos, debiendo contar igualmente con el personal y material especializado, que garanticen una defensa adecuada y en igualdad de condiciones con las demás personas."

**"Artículo 40 Ter.** El instituto en coordinación con el DIF-CDMX, **facilitará el ejercicio pleno de la capacidad jurídica** de las personas con discapacidad, de conformidad con la normatividad aplicable, debiendo para ello realizar acciones en ese sentido, impulsando la creación y modificación del marco jurídico local para garantizar el derecho de acceso a la justicia y al ejercicio pleno de la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad."

<sup>85</sup> Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

"Título Tercero

"Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

"Capítulo II

"Atribuciones



p) De igual manera, la Sala responsable deberá preguntar al quejoso si cuenta con credencial de elector vigente, y en caso de no tenerla o de requerirse algún trámite para regularizarla, dar aviso al Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de que se facilite al quejoso la obtención de dicho documento de identidad, indispensable para que pueda ejercer plenamente sus derechos político-electorales, conforme al artículo 29 de la CDPD.<sup>86</sup>

242. **Amparo adhesivo.** La agente del Ministerio Público adscrita al juzgado de origen, en esencia, sostiene lo siguiente:

a) De conformidad con el artículo 454 del Código Civil para la Ciudad de México, el Consejo Local de Tutelas es un órgano de tutela y no fue escuchado, ya que no se citó al procedimiento mediante notificación personal en términos

---

"Artículo 42. Para el cumplimiento de la presente ley, el Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

...

"III. Promover el goce y ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad, así como hacer de su conocimiento los canales institucionales para hacerlos exigibles ante la autoridad competente; ..."

<sup>86</sup> "Artículo 29

"Participación en la vida política y pública

"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

"a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

"i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

"ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

"iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

"b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

"i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

"ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.



del artículo 114, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, siendo que es un asunto de orden público.

b) No se acató el artículo 606, fracción I, del Código Civil, conforme al cual, la tutela sólo se extingue por la muerte del pupilo o porque desaparezca su incapacidad; siendo que en el caso esto último no se demostró; y se ha venido haciendo una interpretación incorrecta del artículo 12 de la CDPD, pues ésta no habla de extinción del estado de interdicción. La Organización de las Naciones Unidas, interpretando ese precepto, ha sostenido que los tutores sólo pueden sustituir la voluntad de sus pupilos en casos excepcionales y se deben delimitar en qué casos debe intervenir el tutor. Por tanto, ese artículo no dispone que se pueda "desinterdicar" a la persona con discapacidad, sino únicamente, insiste, se debe delimitar en qué casos el tutor podrá sustituir la voluntad y en cuáles sólo debe fungir como facilitador de las decisiones del pupilo de acuerdo con su tipo de discapacidad.

c) En el caso, el quejoso afirmó que se solicitó su declaración de interdicción para obtener una pensión por parte del DIF, y señala las cuestiones que se ve impedido a realizar en razón de la declaración de interdicción; pero los médicos psiquiatras que lo examinaron reiteraron su diagnóstico mental como incurable e irreversible, por tanto, es un incapaz que no puede realizar determinados actos jurídicos y civiles. Reitera cuál es el tratamiento que debe hacerse en el caso, a partir de una delimitación de la tutela.

d) Expone argumentos para evidenciar cómo es que terceros podrían resultar afectados por conductas del promovente que estima pueden generarse por su condición de discapacidad, y que considera justifican que permanezca el estado de interdicción; inclusive, estima que se perjudicaría al propio quejoso porque va a perder la pensión que recibe como persona con discapacidad.

243. Los argumentos de la representante social referida son **inoperantes**.

244. De conformidad con el artículo 182 de la Ley de Amparo,<sup>87</sup> el amparo adhesivo tiene como finalidad que, *la parte que haya obtenido sentencia favo-*

<sup>87</sup> "Artículo 182. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquier"



nable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, puedan plantear argumentos encaminados a fortalecer las consideraciones del fallo definitivo reclamado a fin de no quedar indefensa (ante una eventual concesión de amparo al quejoso), o bien, a efecto de que pueda plantear violaciones procesales que hubieren afectado sus defensas y trascendido al resultado del fallo.

245. Sin embargo, los argumentos de conceptos de violación precisados en los incisos b), c) y d), anteriores, como se observa, están dirigidos a cuestionar las consideraciones sustanciales y el sentido de la sentencia de apelación reclamada, con el propósito de evidenciar que no procedía declarar el cese del estado de interdicción del quejoso; de manera que no son la clase de argumentos que puedan ser analizados en un amparo adhesivo, ni la agente del Ministerio Público promovente se encuentra en la posición procesal de una parte que haya obtenido sentencia favorable a su pretensión y que tenga interés en la

---

ra de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.

"El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y

"II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyen en un punto decisorio que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del imputado y del ofendido o víctima.

"Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.

"La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra, siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer.

"El Tribunal Colegiado de Circuito, respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, procurará resolver integralmente el asunto para evitar, en lo posible, la prolongación de la controversia."





subsistencia del acto reclamado; pues su postura desde el procedimiento de origen ha sido en contra de que se haga cesar el estado de interdicción que pesaba sobre el quejoso; de ahí que sobre esos conceptos de violación debió plantear una demanda de amparo principal.

246. Por otra parte, si bien el argumento señalado en el inciso a), relativo a que no se dio intervención en el juicio al Consejo Local de Tutelas, tiene la naturaleza de una violación procesal, susceptible de plantearse en el amparo adhesivo; debe decirse que, al margen de que la agente del Ministerio Público tenga legitimación o no para hacerla valer, y con independencia de que el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, al establecer las reglas para el procedimiento de declaración de interdicción, mismas que se disponen como aplicables para el diverso de cese de estado de interdicción, no prevea que deba llamarse como parte a dicho procedimiento al Consejo Local de Tutelas; lo cierto es que, de los autos del proceso de origen se advierte que dicho consejo sí fue emplazado al mismo<sup>88</sup> e, inclusive su presidenta se apersonó y manifestó lo que a su representación estimó correspondía,<sup>89</sup> y donde no se advierte que haya sido notificado fue en los tocas de apelación acumulados; no obstante, la inoperancia del argumento se actualiza, porque como se ha establecido a lo largo de esta resolución, una solicitud de cese de estado de interdicción no puede ser negada, en respeto al derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica plena a las personas mayores de edad con discapacidad; tan es así que aquí se ha determinado la inaplicación de las reglas jurídicas del procedimiento de interdicción y su cese; por tanto, no se advierte en qué pudiere trascender en el caso, la participación de ese órgano de tutelas en el recurso de apelación, si el sentido de la decisión de ningún modo podría variarse.

247. En consecuencia, procede negar el amparo adhesivo.

248. En observancia de los artículos 2 y 21 de la CDPD, a efecto de favorecer el derecho de accesibilidad del quejoso en materia de comunicación y acceso a la información; se formula versión de esta sentencia en formato de lectura fácil.

<sup>88</sup> Constancias que obran a fojas 45 a 47 del expediente \*\*\*\*\* de cese de estado de interdicción.

<sup>89</sup> Ídem, foja 50.



Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala,

RESUELVE:

PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\*, por su propio derecho, contra la sentencia de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, emitida por la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en los tocas de apelación \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, para los efectos precisados en el apartado correspondiente de este fallo.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\*, agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado Segundo de Proceso Oral Familiar de la Ciudad de México, en el amparo adhesivo.

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

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 1a./J. 44/2018 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.) y 1a./J. 47/2015 (10a.) y aisladas 1a. CXLIII/2018 (10a.), 1a. CXV/2015 (10a.) y citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas



en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CXLIV/2018 (10a.), 2a. CXXXI/2016 (10a.), 1a. CXIV/2015 (10a.) y 1a. CCCXLI/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 20 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 362, con número de registro digital: 2018746; 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013240; 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1102 con número de registro digital: 2008714 y 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 531, con número de registro digital: 2005136, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo 4/2021.

En la sesión pública ordinaria remota celebrada el dieciséis de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, determinando por unanimidad de cinco votos, amparar al quejoso en lo principal para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar emita nueva resolución en la que atienda a lo siguiente:

- a) Deberá interpretar y aplicar el artículo 94 del Código Federal de Procedimientos Civiles en la forma establecida en esta ejecutoria, a efecto de fijar los elementos de la acción de cese de estado de interdicción.
- b) Deberá desaplicar el resto de las normas reguladoras del sistema de interdicción y su cese, previstas en el Código Civil y en el Código de Procedimientos Civiles, ambos para la Ciudad de México, particularmente las que aquí se declararon inconstitucionales e inconventionales, y aplicar directamente el artículo 12 de la CDPD para resolver favorablemente la pretensión del accio-



nante; asegurándose de que en las consideraciones de su sentencia, al examinar las apelaciones de la agente del Ministerio Público y del aquí quejoso, no permeen tales disposiciones; esto implica que prescinda de afirmaciones en el sentido de que no se acreditó la acción de cese de estado de interdicción, por no haberse acreditado la desaparición de la discapacidad mental del quejoso.

- c) Deberá asegurarse de que en sus consideraciones quede claramente establecido, que el reconocimiento de la capacidad jurídica plena del quejoso no depende ni está condicionado o supeditado a que éste mantenga el control de su condición de salud mental a través del seguimiento de la medicación o tratamientos médicos correspondientes, pues las elecciones, decisiones y el control sobre el cuidado de la salud psíquica del quejoso corresponde a su libre determinación, conforme a su derecho de capacidad jurídica y a su derecho a la vida independiente y a la inclusión en la comunidad, contando, en su caso, con los apoyos que correspondan; esto, a efecto de no generar inseguridad jurídica ni injerencias en los derechos del quejoso, que puedan resultar arbitrarias.
- d) Antes de emitir su sentencia, la Sala responsable deberá escuchar al aquí quejoso, mediante una entrevista, en la que lo acompañen sus personas de apoyo, a fin de que dicho interesado manifieste su voluntad y preferencias respecto de las funciones que tendrán dichas personas en el apoyo para la toma de decisiones en el ejercicio de su capacidad jurídica, así como respecto de las salvaguardias que se deberán fijar para garantizar el correcto funcionamiento de ese tipo de apoyo; en su caso, para que el quejoso manifieste si requiere algún diverso apoyo para ejercer su derecho a la vida independiente y la inclusión en la comunidad; voluntad que también deberá plasmarse por escrito para su mayor seguridad jurídica, y dejarse constancia pormenorizada de la diligencia. Para ello, la responsable debe brindar información al quejoso y preguntarle sobre su sistema de vida, a fin de detectar los posibles apoyos que requiera, pero respetando sus decisiones, y sin sustituir su voluntad; con base en ello, la responsable determinará lo conducente.
- e) En la entrevista referida o algún otro acto procesal inherente, deberán adoptarse los ajustes razonables de procedimiento o medidas de accesibilidad que el quejoso pudiere requerir para facilitar la expresión de su voluntad, para su efectivo acceso a la justicia y su derecho de audiencia. Esto, en la inteligencia de que, aunque el quejoso ha manifestado no requerir ajustes razonables de procedimiento, prevalece expedito su derecho al respecto y la obligación de la responsable de realizarlos y garantizar su derecho de accesibilidad.



A manera de ejemplo, se podrán hacer ajustes sobre: el lugar en que se deberá desarrollar la entrevista a fin de que resulte ser adecuado y conveniente para el quejoso; acordar con él la fecha de la entrevista para que se asegure su presencia y la de sus personas de apoyo; el tiempo de duración de ésta, si es necesario fraccionarla en dos o más sesiones, etcétera.

Se podrán tomar medidas de accesibilidad como: procurar que la comunicación por parte de los Magistrados de la Sala responsable se realice con lenguaje sencillo y directo; explicar al quejoso en forma clara lo que requiera saber sobre el funcionamiento que podrá tener su sistema de apoyo y los distintos tipos de apoyos que se podrían establecer, a fin de que éste pondere sus necesidades específicas y pueda expresarlas; explicarle también que en cualquier momento él puede modificar la designación de sus apoyos o las funciones de éstos, de acuerdo a sus necesidades; de igual modo, precisarle claramente la finalidad de las salvaguardias y cuáles se estiman adecuadas en torno a las funciones que se asignen a sus apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, para que se manifieste al respecto; permitir que su madre, el psicólogo y la abogada que el quejoso señaló como personas de apoyo intervengan para facilitar la comunicación, emplear formatos de fácil lectura y comprensión, etcétera.

- f) Al determinarse las funciones de los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, se habrán de considerar las ya establecidas, sobre las cuales el quejoso ya manifestó un consentimiento y que se estimaron apropiadas en este fallo, por ajustarse a los términos del artículo 12 de la CDPD, si es que prevalece la voluntad del accionante al respecto.
- g) La responsable deberá tener en cuenta que los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, siempre requieren del establecimiento de salvaguardias, sin que se pueda exentar de ellas a la madre del quejoso, en razón de su vínculo filial.
- h) Deberá prescindirse de fijar como una función de la madre del quejoso, la relativa a estar pendiente de que éste continúe con su tratamiento médico y lo ayude a recordar la toma de sus medicamentos.
- i) Deberá prescindirse de fijar como una "salvaguardia" o bajo alguna otra denominación, la medida relativa a la rendición de informes mensuales respecto de la condición de salud mental del quejoso, por parte de alguna institución de salud.
- j) La responsable deberá asegurarse de que las funciones de los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y las salvaguardias que se establezcan,



queden debidamente definidas y explicitadas, y cumplan con las exigencias que derivan del artículo 12 de la CDPD, que han quedado precisadas en esta ejecutoria, así como establecer una revisión periódica de las medidas adoptadas, haciendo saber a \*\*\*\*\* que puede modificarlas según sus necesidades.

- k) La responsable deberá asegurarse de que la declaración de estado de interdicción deje de surtir efectos en la vida del quejoso; en consecuencia, debe reiterar su determinación relativa a comunicar al director general del Registro Civil el cese del estado de interdicción, a efecto de que se ordene a quién o quiénes corresponda, se haga la cancelación de la inscripción de la resolución de interdicción dictada por el Juez Décimo Cuarto de lo Familiar de la Ciudad de México en el expediente \*\*\*\*\* , hecha en el acta de nacimiento del quejoso, precisándole que dicha inscripción y su cancelación deben quedar reservadas, para que las copias que se expidan del acta de nacimiento no tengan esas anotaciones, a fin de evitar actos de discriminación al quejoso.
- l) La responsable deberá informar al quejoso su derecho a recibir orientación, asesoría y patrocinio por parte de la Defensoría Pública del Distrito Federal,<sup>1</sup> a través de sus unidades especializadas para la atención y asesoría jurídica de personas con discapacidad,<sup>2</sup> cuando necesite hacer uso de esa clase de servicios, inclusive, para que el quejoso determine si quiere recibir asesoría de esa institución para efectos del establecimiento de su sistema de apoyos y salvaguardias; esto último, en caso de que no haya contado con los servicios de esa u otra institución especializada.

<sup>1</sup> **Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal**

**"Artículo 21.** Los servicios de orientación, asesoría y patrocinio que proporcione la Defensoría Pública serán gratuitos y obligatorios, en los términos de la presente ley y su reglamento, en las materias siguientes:

"I. Penal;

"II. Justicia Especializada para Adolescentes;

**"III. Civil;**

"IV. Justicia Cívica;

**"V. Familiar;**

"VI. Mercantil;

"VII. Mediación;

"VIII. Administrativo ante los consejos de honor y justicia; y

**"IX. Las demás que conozcan las autoridades jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."**

<sup>2</sup> **"Artículo 26.** Se establecerán unidades especializadas para la atención en asuntos de:

"I. Personas con discapacidad; ..."



- m) La responsable deberá dar aviso al Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, así como al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX) a fin de que, en caso de ser requerido por el quejoso, dichas autoridades proporcionen oportunamente la información necesaria para que el recurrente pueda tener acceso a los programas vigentes para la asistencia, inclusión y bienestar de las personas con discapacidad, incluso, si el quejoso lo estima necesario, para determinar nuevos apoyos o modificar los que se hubieren establecido, particularmente respecto de: la asistencia en servicios de salud, terapéuticos tanto de naturaleza rehabilitadora y/o ocupacional, programas de acceso a inclusión laboral, capacitación, y cualquier otro que fortalezca el ejercicio pleno de su autonomía e independencia, al igual que la orientación jurídica oportuna para ser asesorado gratuitamente por los entes públicos y en condiciones adecuadas para su tipo de discapacidad, en términos de las leyes aplicables.
- n) Para garantizar el pleno reconocimiento a la capacidad jurídica del quejoso, la Sala familiar responsable deberá dar aviso al Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad para que, en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, facilite los canales institucionales para que el quejoso pueda hacer exigibles ante las autoridades competentes el goce y ejercicio pleno de sus derechos.
- o) De igual manera, la Sala responsable deberá preguntar al quejoso si cuenta con credencial de elector vigente, y en caso de no tenerla o de requerirse algún trámite para regularizarla, dar aviso al Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de que se facilite al quejoso la obtención de dicho documento de identidad, indispensable para que pueda ejercer plenamente sus derechos político-electorales, conforme al artículo 29 de la CDPD.

Aunque comparto el sentido del proyecto, estimo que el brindar como apoyo al quejoso, que su madre esté al pendiente de que continúe con su tratamiento médico y le ayude a recordar la toma de sus medicamentos, de ninguna manera implica desconocer la capacidad jurídica plena del quejoso o que ésta no se le reconozca en igualdad de condiciones que a las demás personas; por el contrario, desde mi punto de vista, creo que sólo constituye un apoyo brindado para la mejor toma de sus decisiones.

Lo estimo de esa manera, pues el reconocer la capacidad jurídica del quejoso, no implica desconocer que padece un problema de salud mental, y que ese padecimiento \*\*\*\*\* puede llegar a influir de manera negativa en la manera de apreciar, entender las cosas y, en consecuencia, la toma de sus decisiones.



Al igual que las personas pueden presentar una discapacidad por múltiples factores, generando que no todas las discapacidades sean iguales, me parece que los apoyos que se deben brindar deben ser igualmente diversos, pero siempre asumiendo que cada apoyo que se brinde debe atender a la condición particular y requerimientos personales de quien tiene la discapacidad a fin de que pueda ejercer plenamente y por sí misma su autonomía y todos sus derechos.

Así, si la prestación de apoyos es un mecanismo establecido en el artículo 12.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya finalidad consiste en hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de su vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica, es claro que el tipo y la intensidad del apoyo que se debe brindar variará notablemente de persona a persona, pues ello también dependerá del tipo e intensidad de discapacidad.

En consecuencia, si la \*\*\*\*\* consiste en una enfermedad \*\*\*\*\* que afecta la capacidad de una persona para pensar, sentir y comportarse de manera lúcida por no siempre interpretar la realidad de manera normal, me parece que si el quejoso la padece, entonces el apoyo que se le debe brindar con mayor intensidad es precisamente el relativo a la toma de sus medicamentos, a fin de que esté en óptimas condiciones de ejercer plenamente su capacidad jurídica.

En efecto, si bien es verdad que no se puede obligar al quejoso a someterse a un tratamiento médico, ni a tomar determinados fármacos, el apoyo sí debe consistir en hacerle saber y tomar conciencia de la importancia de tener un tratamiento y una medicación adecuada, precisamente para que al momento de tomar sus decisiones, pueda considerarse que éstas responden a una decisión plenamente informada y entendida; lo anterior, a fin de que verdaderamente esté en igualdad de condiciones que las demás personas, pues considerar lo contrario, me parece, implica no brindarle los apoyos necesarios y adecuados a la discapacidad que presenta.

Por lo anterior, aunque comparto el sentido de la sentencia, emito el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23, 450, FRACCIÓN II, 462, 466, 467 Y 635 DEL CÓDIGO CIVIL, 902, 904 Y 905 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, AMBOS PARA EL DISTRITO FEDERAL,**





**APLICABLES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE ESTABLECEN ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCEDIMENTALES DE SU REGULACIÓN, CONTRAVIENEN EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PLENA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD, ADEMÁS DE QUE AFECTAN EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS.**

Hechos: Una persona mayor de edad con discapacidad, fue declarada en estado de interdicción en un procedimiento de jurisdicción voluntaria instado por sus familiares. Años después, la persona promovió procedimiento oral familiar para el cese del estado de interdicción en el que manifestó las razones por las cuales originalmente se solicitó que fuera declarada interdicta, así como los inconvenientes y efectos negativos que ello había traído para su vida en múltiples aspectos, identificando a la interdicción como la real barrera que enfrenta, pues está en condiciones de vivir en forma independiente, por lo que solicitó la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proactiva y sin discriminación. El Juez del conocimiento nuevamente sometió a la persona a diversas revisiones por médicos psiquiatras, finalmente, ponderando las opiniones de éstos, decretó el cese del estado de interdicción bajo la consideración de que su condición de salud estaba "controlada", extinguió la tutela y curatela y a petición de la parte solicitante designó a diversas personas como sistema de apoyo, a quienes atribuyó encomiendas para que la persona con discapacidad continuara con sus tratamientos médicos y se mantuviera "controlada", haciéndolos responsables de los daños y perjuicios que se le pudieran causar, asimismo, decretó una salvaguardia para garantizar el funcionamiento adecuado de dicho sistema de apoyo; esta decisión se modificó en apelación, para efecto de precisar las responsabilidades de los apoyos. En contra de la anterior sentencia la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito



Federal, aplicables para la Ciudad de México, como sistema normativo regulador de la figura y el procedimiento de interdicción, y se controvertieron diversos aspectos relacionados con la designación y funciones de las personas de apoyo.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema jurídico que regula aspectos sustantivos y adjetivos de la figura del estado de interdicción, concretamente los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México, son contrarios al derecho a la igualdad y a la no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución General, así como el derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica plena protegido por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y trascienden negativamente en el ejercicio de otros derechos.

**Justificación:** Sobre la base de refrendar las consideraciones en materia de discapacidad sustentadas en la resolución del amparo en revisión 1368/2015, esta Primera Sala considera que los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México conforman un sistema legal que no es acorde con la dignidad humana, ni resulta compatible con el reconocimiento de los derechos de las personas mayores de edad con discapacidad, en tanto en forma sustancial niega o restringe a éstas el reconocimiento de su capacidad jurídica plena, la cual, bajo ninguna circunstancia puede ser negada o limitada en tanto constituye el reconocimiento de la persona como sujeto de derechos y su igualdad ante la ley, de conformidad con los artículos 1o. constitucional y 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y dicho sistema les impone una tutela sustitutiva de su voluntad para que actúen por conducto de representante en el ejercicio de sus derechos, impidiendo que adopten sus propias decisiones en el plano jurídico, y contrariando su derecho convencional a recibir apoyos y salvaguardias que les permitan actuar conforme a sus deseos y preferencias, accediendo al ejercicio de su plena capacidad jurídica en condiciones de igualdad con las demás personas. Ello, porque el sistema normativo



examinado descansa en una ponderación de la diversidad funcional (física, mental, intelectual, sensorial o psicosocial) de la persona, que se considera impeditiva o incapacitante para el auto gobierno (autodeterminación) y la manifestación de la propia voluntad; por lo que la interdicción se basa únicamente en la limitante funcional que tenga la persona derivada de su condición de salud, para negarle su capacidad jurídica plena con todo lo que ello conlleva, vinculando indefectiblemente la capacidad mental, intelectual, sensorial o psicosocial, con un resultado de incapacidad jurídica, sin considerar el nuevo modelo social y de derechos humanos acogido en la Convención referida, que reconoce a la discapacidad como el resultado de la interacción entre la persona con alguna diversidad funcional (que actúe como una limitante) y las barreras de diversa índole que presenta el entorno en que se desenvuelve, incluyendo las actitudes de las otras personas frente a ella, que obstaculizan su plena inclusión y participación en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás personas, y sin admitir que la capacidad jurídica es un derecho fundamental que no puede ser restringido o negado por la presencia de la discapacidad, en ningún caso. De modo que la interdicción no es una respuesta jurídica válida y apropiada para salvaguardar los derechos de dichas personas. La consecuencia de negar la capacidad jurídica plena, y de imponer un régimen tutelar sustitutivo de la voluntad, también trasciende al ejercicio de otros derechos fundamentales, pues no sólo se trastoca el derecho a la igualdad y a la no discriminación ante la ley, sino que materialmente pueden verse mermados su derecho a la autodeterminación personal y las libertades más fundamentales para que la persona con discapacidad pueda desarrollar un proyecto de vida, pues en los hechos, se coartan sus posibilidades de ejercer su derecho a trabajar, a desplazarse, a elegir su residencia, dónde y con quién vivir, a contratar, etcétera, ante las implicaciones jurídicas incapacitantes de la declaración de interdicción y los efectos de un régimen de tutela, y ante el mensaje discriminatorio y estigmatizante que la interdicción genera en la sociedad. Asimismo, el procedimiento jurisdiccional para declarar la interdicción como para decretar su cese previsto en las normas adjetivas impugnadas, no tiene en cuenta la dignidad humana de la persona con discapacidad, quien sólo se convierte en objeto de estudio respecto de su salud mental, su condición intelectual, sensorial o cualquier diversidad funcional de tipo psicosocial, para declarar su incapacidad natural y jurídica o para liberarla de esa declaración, a partir de opiniones de médi-



cos alienistas, pero sin garantizar debidamente a la persona un derecho de acceso a la justicia, debido proceso y audiencia para conocer su opinión y voluntad sobre su propia condición, pues no se le trata como una parte procesal y sujeto de derechos, incluso, basta una duda sobre su "capacidad natural" de discernimiento, para desplazarla en el ejercicio de sus derechos, declarar su interdicción e imponerle medidas preventivas de tutela que inciden en su persona y en sus bienes. De manera que las reglas procesales del juicio de interdicción o para declarar su cese, de suyo, llevan implícito el perjuicio o estereotipo asociado a la discapacidad de tipo intelectual, mental o psicosocial, pues de inicio, dan por hecho que la persona cuya declaración de interdicción se solicita, es incapaz de expresar su voluntad o de entender y querer las consecuencias de sus actos; y de ningún modo recibe un trato personal digno y un tratamiento procesal como sujeto directamente interesado en la decisión.

#### 1a./J. 142/2022 (11a.)

Amparo directo 4/2021. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 142/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **ESTADO DE INTERDICCIÓN. SU CESE DEBE DECLARARSE CON BASE EN EL RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA PLENA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

Hechos: Una persona mayor de edad con discapacidad, fue declarada en estado de interdicción en un procedimiento de jurisdicción voluntaria instado por sus familiares. Años después, la persona promovió procedimiento



oral familiar para el cese del estado de interdicción en el que manifestó las razones por las cuales originalmente se solicitó que fuera declarada interdicta, así como los inconvenientes y efectos negativos que ello había traído para su vida en múltiples aspectos, identificando a la interdicción como la real barrera que enfrenta, pues está en condiciones de vivir en forma independiente, por lo que solicitó la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proactiva y sin discriminación. El Juez del conocimiento nuevamente sometió a la persona a diversas revisiones por médicos psiquiatras, finalmente, ponderando las opiniones de éstos, decretó el cese del estado de interdicción bajo la consideración de que su condición de salud estaba "controlada", extinguió la tutela y curatela y a petición de la parte solicitante designó a diversas personas como sistema de apoyo, a quienes atribuyó encomiendas para que la persona con discapacidad continuara con sus tratamientos médicos y se mantuviera "controlada", haciéndolos responsables de los daños y perjuicios que se le pudieran causar, asimismo, decretó una salvaguardia para garantizar el funcionamiento adecuado de dicho sistema de apoyo; esta decisión se modificó en apelación, para efecto de precisar las responsabilidades de los apoyos. En contra de la anterior sentencia la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México, como sistema normativo regulador de la figura y el procedimiento de interdicción, y se controvirtieron diversos aspectos relacionados con la designación y funciones de las personas de apoyo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en el procedimiento de cese de estado de interdicción, la autoridad judicial debe ejercer sus facultades de control difuso para inaplicar las normas procesales que rigen dicha figura y que condicionan la terminación de la interdicción al resultado de revisiones médicas que demuestren un cambio de circunstancias en la condición de salud mental de la persona mayor de edad con discapacidad; en su lugar, debe



aplicar directamente el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para hacer cesar el estado de interdicción a partir del reconocimiento de la capacidad jurídica plena de la persona.

Justificación: El artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, permite que las resoluciones judiciales firmes en materia de interdicción puedan alterarse o modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente; de modo que esta norma procesal es el principal fundamento legal para la acción de cese del estado de interdicción, y de su intelección, es dable advertir que, en principio, el "cambio de circunstancias", podría estar referido a cuestiones de hecho vinculadas con cambios en la condición de salud de la persona, que llevó a considerarla jurídicamente "incapaz" o con acontecimientos en la vida de dicha persona que incidan con la interdicción; o bien, podría referirse a circunstancias jurídicas que puedan dar lugar a una nueva determinación en relación con la declaración del estado de interdicción y sus consecuencias inherentes. Sin embargo, en observancia del derecho al reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica plena de las personas mayores de edad con discapacidad que prevé el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el artículo 94 mencionado debe interpretarse en congruencia con ese derecho fundamental, a efecto de considerar que el cambio de circunstancias a que se refiere como presupuesto para alterar o modificar una resolución judicial en materia de interdicción, de ningún modo permite exigir que hubieren cambiado las condiciones de hecho que dieron lugar a la declaración de interdicción, particularmente en relación con el estado de salud o la existencia de un control médico sobre ésta, o que hubiera desaparecido la discapacidad, sino que, dicho cambio exclusivamente debe ser entendido en un sentido jurídico, en cuanto a la existencia de la manifestación de voluntad de la persona con discapacidad de exigir el cese del estado de interdicción y el reconocimiento de su derecho de capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones que las demás personas y, en su caso, el establecimiento de apoyos para la toma de decisiones en el ejercicio de esa capacidad jurídica, así como salvaguardias que garanticen el correcto funcionamiento de esos apoyos. De manera que la acción de cese de estado de interdicción no puede estar sustentada en la acreditación de cuestiones fácticas sobre el diagnóstico



médico de la condición de salud, ni su procedencia puede estar supeditada a que se hubiere superado el estado físico, psíquico o sensorial que se estimó incapacitante cuando se declaró la interdicción, sino que, dicha acción debe ser desahogada exclusivamente como una cuestión de derecho, en aplicación directa de las disposiciones de la Convención, pues las reglas legales que regulan la interdicción y su cese, sustentadas en la valoración médica de la persona para reconocer su capacidad jurídica, son inconstitucionales. Así, los elementos de la acción se reducen a: 1) La existencia de una resolución firme que haya declarado en estado de interdicción a la persona mayor de edad con discapacidad; y, 2) La manifestación de voluntad de dicha persona de que cese dicho estado jurídico, se le reconozca su capacidad jurídica plena, y se determine, conforme a su voluntad, deseos y preferencias, es decir, con su pleno consentimiento, el apoyo que requiere y solicita para el ejercicio de esa capacidad jurídica, así como las salvaguardias que correspondan para garantizar que ese apoyo se preste en la forma debida.

#### 1a./J. 145/2022 (11a.)

Amparo directo 4/2021. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 145/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **ESTADO DE INTERDICCIÓN. SU CESE NO PUEDE ESTAR CONDICIONADO O SUPEDITADO A QUE SE MANTENGA UN CONTROL MÉDICO DE LA CONDICIÓN DE SALUD MENTAL O PSICOSOCIAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD.**

Hechos: Una persona mayor de edad con discapacidad, fue declarada en estado de interdicción en un procedimiento de jurisdicción voluntaria ins-



tado por sus familiares. Años después, la persona promovió procedimiento oral familiar para el cese del estado de interdicción en el que manifestó las razones por las cuales originalmente se solicitó que fuera declarada interdicta, así como los inconvenientes y efectos negativos que ello había traído para su vida en múltiples aspectos, identificando a la interdicción como la real barrera que enfrenta, pues está en condiciones de vivir en forma independiente, por lo que solicitó la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proactiva y sin discriminación. El Juez del conocimiento nuevamente sometió a la persona a diversas revisiones por médicos psiquiatras, finalmente, ponderando las opiniones de éstos, decretó el cese del estado de interdicción bajo la consideración de que su condición de salud estaba "controlada", extinguió la tutela y curatela y a petición de la parte solicitante designó a diversas personas como sistema de apoyo, a quienes atribuyó encomiendas para que la persona con discapacidad continuara con sus tratamientos médicos y se mantuviera "controlada", haciéndolos responsables de los daños y perjuicios que se le pudieren causar, asimismo, decretó una salvaguardia para garantizar el funcionamiento adecuado de dicho sistema de apoyo; esta decisión se modificó en apelación, para efecto de precisar las responsabilidades de los apoyos. En contra de la anterior sentencia la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México, como sistema normativo regulador de la figura y el procedimiento de interdicción, y se controvertieron diversos aspectos relacionados con la designación y funciones de las personas de apoyo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el cese del estado jurídico de interdicción tiene como sustento el reconocimiento de la capacidad jurídica plena de la persona mayor de edad con discapacidad, por ende, no puede condicionarse o supeditarse a que se mantenga un control de la condición de salud mental o psicosocial de la persona siguiendo tratamientos médicos, ni es dable,





sin el consentimiento de ésta, encomendar a su sistema de apoyo que coadyuve a dicho control, pues ello tiene implícita una asimilación de la capacidad jurídica con la capacidad mental, y genera inseguridad sobre la situación jurídica de la persona.

Justificación: La capacidad jurídica plena de las personas mayores de edad con discapacidad es un atributo inherente a su condición humana y un derecho fundamental reconocido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que no depende del estado de salud ni del control que se tenga sobre éste, pues la capacidad jurídica y la capacidad mental no son conceptos asimilables; la primera tiene un contenido jurídico normativo que atañe a la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y ejercerlos por sí mismo y, se reitera, se erige como un derecho humano; mientras que la segunda es una cuestión de hecho, referida a la aptitud natural de la persona para discernir sobre los actos y las decisiones de su vida, para autodeterminarse conforme a su voluntad, capacidad natural que varía de una persona a otra, y que puede verse afectada por múltiples factores ambientales o sociales, inclusive, manifestarse como una diversidad funcional limitante; sin embargo, aunque la capacidad jurídica y el ejercicio de los derechos estén vinculados a la capacidad mental o intelectual en la medida en que ésta contribuye a la toma de decisiones, el reconocimiento de la capacidad jurídica no está condicionado o supeditado a que se tenga una determinada capacidad natural para discernir y ejercer la propia autonomía de la voluntad, por tanto, la autoridad judicial que decreta el cese de una sentencia que declaró a una persona en estado de interdicción, debe ser clara y puntual en establecer lo anterior, para seguridad jurídica del justiciable. En ese sentido, la posibilidad de que se adopten medidas referidas a un control médico del estado de salud, tendrán que estar justificadas en la propia solicitud y consentimiento de la persona con discapacidad, en relación con los aspectos en que requiera y desee ser auxiliado por sus personas de apoyo.

#### 1a./J. 141/2022 (11a.)

Amparo directo 4/2021. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien formuló



voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 141/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PERSONA CON DISCAPACIDAD. LA MEDIDA CONSISTENTE EN QUE SE LE REALICEN REVISIONES MÉDICAS PERIÓDICAS, QUE DEBEN SER INFORMADAS A LA AUTORIDAD JUDICIAL, NO CONSTITUYE UNA SALVAGUARDIA PARA GARANTIZAR EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE UN APOYO PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA.**

Hechos: Una persona mayor de edad con discapacidad, fue declarada en estado de interdicción en un procedimiento de jurisdicción voluntaria instado por sus familiares. Años después, la persona promovió procedimiento oral familiar para el cese del estado de interdicción en el que manifestó las razones por las cuales originalmente se solicitó que fuera declarada interdicta, así como los inconvenientes y efectos negativos que ello había traído para su vida en múltiples aspectos, identificando a la interdicción como la real barrera que enfrenta, pues está en condiciones de vivir en forma independiente, por lo que solicitó la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proactiva y sin discriminación. El Juez del conocimiento nuevamente sometió a la persona a diversas revisiones por médicos psiquiatras, finalmente, ponderando las opiniones de éstos, decretó el cese del estado de interdicción bajo la consideración de que su condición de salud estaba "controlada", extinguió la tutela y curatela y a petición de la parte solicitante designó a diversas personas como sistema de apoyo, a quienes atribuyó encomiendas para que la persona con discapacidad continuara con sus tratamientos médicos y se mantuviera "controlada", haciéndolos responsables de los daños y perjuicios que se le pudieren causar, asimismo, decretó una salvaguardia para garantizar el funcionamiento adecuado de dicho sistema de apoyo; esta decisión se modi-



ficó en apelación, para efecto de precisar las responsabilidades de los apoyos. En contra de la anterior sentencia la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México, como sistema normativo regulador de la figura y el procedimiento de interdicción, y se controvertieron diversos aspectos relacionados con la designación y funciones de las personas de apoyo.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que una medida consistente en la realización de revisiones médicas periódicas a la persona con discapacidad por parte de una institución de salud mental, que deben ser informadas a la autoridad judicial, no constituye una salvaguardia para garantizar el adecuado funcionamiento de un sistema personal de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, y atenta contra el derecho de la persona a su autodeterminación en relación con el cuidado de su propia salud.

**Justificación:** La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 12.4 prevé el establecimiento de salvaguardias en relación con el sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica. Las salvaguardias tienen el propósito de asegurar que los sistemas de apoyos respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, para evitar que existan abusos, conflictos de interés e influencia indebida en el auxilio que se presta a ésta para la toma de decisiones en ejercicio de su capacidad jurídica. En ese sentido, deben garantizar que las medidas y/o apoyos que se establezcan sean proporcionales y adaptados a las circunstancias de la persona con discapacidad, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetos a exámenes periódicos por parte de una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial. Por tanto, las salvaguardias deben ser adecuadas y efectivas para lograr esa finalidad, y han de ser proporcionales al grado en que las medidas para el ejercicio de la capacidad jurídica afecten a los derechos e intereses de la persona. Lo anterior implica que deben tener una correspondencia lógica y objetiva con el tipo de apoyo respecto del cual se establecen, que permita estimarlas adecuadas y eficaces para cumplir



su cometido de garantizar que aquél se desarrolle conforme a los caracteres referidos, su intensidad debe ser proporcional a la del apoyo, y habrán de estar sujetas a exámenes periódicos por parte de la autoridad judicial. Atento a esos caracteres, una medida consistente en ordenar la realización de revisiones médicas periódicas a la persona con discapacidad por parte de una institución de salud mental y la rendición de informes médicos sobre el estado de salud de la persona a la autoridad judicial, no constituye una salvaguardia que garantice el adecuado funcionamiento de un sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica; esto, pues no se advierte una relación lógica y objetiva entre la función del apoyo y dicha medida, ni es dable constatar una clara finalidad de evitar que las personas de apoyo abusen de los derechos de la persona auxiliada, de eliminar conflictos de interés o influencia indebida, a lo sumo, los informes médicos podrían indicar la condición de salud en el momento de la evaluación, mas no darían cuenta del desempeño de los apoyos. Por otra parte, una medida de esa naturaleza, no puede ser impuesta unilateralmente por la autoridad judicial sin el consentimiento o contra la voluntad de la persona con discapacidad, ya que con ello se vulnerarían múltiples derechos de ésta, primordialmente el de autodeterminación en materia del cuidado de la propia salud, que incluye las libertades de elegir de manera plena, libre, e informada los procedimientos o tratamientos médicos a los que desea someterse, y transversalmente se pueden ver afectados otros derechos, según las circunstancias del caso.

### 1a./J. 143/2022 (11a.)

Amparo directo 4/2021. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 143/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **PERSONA CON DISCAPACIDAD. LOS APOYOS PARA LA VIDA INDEPENDIENTE Y LA INCLUSIÓN EN LA COMUNIDAD, DEBEN SER CONSENTIDOS POR ELLA.**

Hechos: Una persona mayor de edad con discapacidad, fue declarada en estado de interdicción en un procedimiento de jurisdicción voluntaria instado por sus familiares. Años después, la persona promovió procedimiento oral familiar para el cese del estado de interdicción en el que manifestó las razones por las cuales originalmente se solicitó que fuera declarada interdicta, así como los inconvenientes y efectos negativos que ello había traído para su vida en múltiples aspectos, identificando a la interdicción como la real barrera que enfrenta, pues está en condiciones de vivir en forma independiente, por lo que solicitó la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proactiva y sin discriminación. El Juez del conocimiento nuevamente sometió a la persona a diversas revisiones por médicos psiquiatras, finalmente, ponderando las opiniones de éstos, decretó el cese del estado de interdicción bajo la consideración de que su condición de salud estaba "controlada", extinguió la tutela y curatela y a petición de la parte solicitante designó a diversas personas como sistema de apoyo, a quienes atribuyó encomiendas para que la persona con discapacidad continuara con sus tratamientos médicos y se mantuviera "controlada", haciéndolos responsables de los daños y perjuicios que se le pudieran causar, asimismo, decretó una salvaguardia para garantizar el funcionamiento adecuado de dicho sistema de apoyo; esta decisión se modificó en apelación, para efecto de precisar las responsabilidades de los apoyos. En contra de la anterior sentencia la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México, como sistema normativo regulador de la figura y el procedimiento de interdicción, y se controvertieron diversos aspectos relacionados con la designación y funciones de las personas de apoyo.



**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad de personas con discapacidad, como es el caso de la asistencia para dar continuidad a tratamientos médicos y para recordar el consumo de medicamentos, deben ser decididos y controlados por la persona conforme a su circunstancia, o por lo menos, debe contarse con su consentimiento para ello.

**Justificación:** La figura del apoyo es un mecanismo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé con la finalidad total de facilitar que la persona con discapacidad pueda hacer efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación. El apoyo atiende a la persona en su individualidad considerando su diversidad funcional y las concretas barreras de su entorno, es decir, responde a la condición específica de la persona y al contexto en que desarrolla su vida; de manera que ésta puede requerir diversos tipos de apoyo que, para ser adecuados, habrán de ser diseñados o establecidos conforme a sus propios requerimientos y necesidades, con la intensidad que le permita realizar el derecho para el que requiere el auxilio, y éste puede materializarse a través de personas (familiares, amigos, pares, personas de confianza, profesionales en determinadas materias, grupos especializados), objetos, instrumentos, productos, así como arreglos de distinta índole necesarios para que se desarrolle el apoyo requerido, que reconozcan la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos, la presencia de más de una discapacidad, u otras condiciones de vulnerabilidad que converjan en la misma persona, todo ello, a fin de que se le brinde la asistencia que efectivamente necesita. El derecho a la vida independiente implica que la persona con discapacidad disponga de los medios necesarios para elegir y controlar, entre otras cosas, sobre su lugar de residencia, dónde y con quién vivir, sus actividades, rutinas diarias, hábitos y relaciones, por ejemplo, decidir sobre su vestimenta, su alimentación, su higiene, la atención y cuidado de su salud, el empleo a desarrollar, sus relaciones interpersonales, sus actividades religiosas y culturales, o sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, por mencionar algunos; en suma, la vida independiente implica que la persona con discapacidad elija y controle su modo de vida y sus actos cotidianos, adoptando las decisiones que le afectan con autonomía, ya sea que pueda realizar dichos actos o actividades por ella misma con independencia funcional o que requiera de asis-



tencia personal y/o de otros medios materiales para ello. Por otra parte, el derecho a ser incluido en la comunidad, implica hacer posible la participación plena y efectiva de la persona con discapacidad en la vida de su comunidad, teniendo acceso en condiciones de igualdad con las demás personas a la vida social, esto conlleva su acceso a todos los servicios que se ofrecen al público y actividades en el ámbito social, por lo que las formas de inclusión son variadas y de distinta naturaleza, y se conectan directamente, tanto con el ejercicio de derechos civiles y políticos, como con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo, las oportunidades de acceder a la educación, al empleo, a la vivienda, a los servicios en materia de salud, actividades económicas, al transporte, a las actividades recreativas, culturales, deportivas, religiosas, a los medios de comunicación, a la vida política, etcétera, a través de diseños universales incluyentes, tanto de infraestructura como de participación social. Estos derechos a la vida independiente y a ser incluido en la comunidad, suponen que la persona con discapacidad no sea constreñida, contra su voluntad, a vivir conforme a un sistema de vida predeterminado, en su propio hogar o institucionalizado, en el que no tiene cabida o está altamente limitada la posibilidad de que pueda ejercer su libertad de autodeterminación para elegir sobre su propia forma de vida y sus actos cotidianos, así como un proyecto de vida a mediano y largo plazo; sistemas de vida predeterminados que propician la dependencia, el abandono, el aislamiento y la segregación de la comunidad. Sobre esa base, un sistema de apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, puede comprender una amplia gama de medidas y de diversa intensidad, que faciliten a la persona con discapacidad, por una parte, esa posibilidad de hacer elecciones y tener control sobre su sistema de vida, y por otra, su acceso a los servicios que se ofrecen al público y la viabilidad de su participación en actividades sociales de toda índole, facilitando la toma de decisiones en ese ámbito, y la realización de los actos y las actividades cotidianas privadas y públicas, así como los actos de participación en la comunidad, conforme al más alto nivel posible de autonomía y la mayor independencia, en la específica condición de discapacidad con que se viva. Entre esos apoyos destacan los consistentes en la asistencia personal prestada por otra persona o personas, ya sea que realicen ese apoyo por medio de relaciones jurídicas contractuales, que se trate del auxilio brindado por familiares, o por redes de apoyo desde la comunidad; y el empleo de instrumentos, sistemas de comunicación y tecnologías, entre otros, que faci-



liten la autonomía funcional; siendo relevante reiterar que, también estos apoyos para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, deben ser decididos y controlados por la persona con discapacidad conforme a su voluntad, necesidades y preferencias personales, y ser adecuados a su caso. Así, una medida consistente en que una persona de apoyo procure que la persona con discapacidad continúe sus tratamientos médicos y le recuerde el consumo de sus medicamentos, constituye un apoyo para la vida independiente, pero no puede ser establecida contra la voluntad de la persona si ésta ha manifestado ser autosuficiente en ese aspecto, pues de lo contrario resulta contraria a la finalidad y naturaleza de ese tipo de sistema de apoyo.

#### 1a./J. 144/2022 (11a.)

Amparo directo 4/2021. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 144/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS FUNCIONES O ACTIVIDADES QUE SE ASIGNEN A UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA DEBEN FACILITAR LA EXPRESIÓN LIBRE Y GENUINA DE SU VOLUNTAD EN TORNO A TODOS LOS ACTOS DE SU VIDA CON TRASCENDENCIA JURÍDICA Y SER CONSENTIDAS POR ELLA.**

Hechos: Una persona mayor de edad con discapacidad, fue declarada en estado de interdicción en un procedimiento de jurisdicción voluntaria instado por sus familiares. Años después, la persona promovió procedimiento oral familiar para el cese del estado de interdicción en el que manifestó las razones por las cuales originalmente se solicitó que fuera declarada inter-





dicta, así como los inconvenientes y efectos negativos que ello había traído para su vida en múltiples aspectos, identificando a la interdicción como la real barrera que enfrenta, pues está en condiciones de vivir en forma independiente, por lo que solicitó la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y la instauración de un sistema de apoyos y salvaguardias adecuados a su realidad y conforme a su voluntad, a efecto de poder vivir de forma autónoma, productiva, proactiva y sin discriminación. El Juez del conocimiento nuevamente sometió a la persona a diversas revisiones por médicos psiquiatras, finalmente, ponderando las opiniones de éstos, decretó el cese del estado de interdicción bajo la consideración de que su condición de salud estaba "controlada", extinguió la tutela y curatela y a petición de la parte solicitante designó a diversas personas como sistema de apoyo, a quienes atribuyó encomiendas para que la persona con discapacidad continuara con sus tratamientos médicos y se mantuviera "controlada", haciéndolos responsables de los daños y perjuicios que se le pudieran causar, asimismo, decretó una salvaguardia para garantizar el funcionamiento adecuado de dicho sistema de apoyo; esta decisión se modificó en apelación, para efecto de precisar las responsabilidades de los apoyos. En contra de la anterior sentencia la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, así como 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, aplicables para la Ciudad de México, como sistema normativo regulador de la figura y el procedimiento de interdicción, y se controvertieron diversos aspectos relacionados con la designación y funciones de las personas de apoyo.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica de una persona con discapacidad debe reconocer como eje total: el consentimiento de la persona en cuanto a su constitución y a sus términos, no puede imponerse; pues su finalidad es facilitar a la persona la expresión libre y genuina de su voluntad en torno a todos los actos de su vida con trascendencia jurídica, por lo mismo, las funciones o actividades que se asignen a este tipo de apoyos han de ser acordes a su propósito y a los caracteres que lo rigen.



Justificación: La figura del apoyo es un mecanismo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé con la finalidad total de facilitar que la persona con discapacidad pueda hacer efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación. El apoyo atiende a la persona en su individualidad considerando su diversidad funcional y las concretas barreras de su entorno, es decir, responde a la condición específica de la persona y al contexto en que desarrolla su vida; de manera que ésta puede requerir diversos tipos de apoyo que, para ser adecuados, habrán de ser diseñados o establecidos conforme a sus propios requerimientos y necesidades, con la intensidad que le permita realizar el derecho para el que requiere el auxilio, y éste puede materializarse a través de personas (familiares, amigos, pares, personas de confianza, profesionales en determinadas materias, grupos especializados), objetos, instrumentos, productos, así como arreglos de distinta índole necesarios para que se desarrolle el apoyo requerido, que reconozcan la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos, la presencia de más de una discapacidad, u otras condiciones de vulnerabilidad que converjan en la misma persona, todo ello, a fin de que se le brinde la asistencia que efectivamente necesita. Un sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica tiene como propósito fundamental facilitar a la persona con discapacidad la expresión libre y genuina de su voluntad en torno a todos los actos de su vida que puedan tener una trascendencia para el derecho, es decir, en el ejercicio de los derechos y las obligaciones, en la constitución de situaciones o estados jurídicos y en la asunción de deberes de esa índole; particularmente, se alude a las medidas necesarias para ayudar a la persona a que pueda tomar sus propias decisiones y conforme a ellas ejercer su capacidad jurídica al realizar sus derechos en su específica circunstancia de discapacidad, fortaleciendo su autonomía y libre autodeterminación en ese ámbito jurídico. Este tipo de apoyo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Convención mencionada, debe respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, evitando el conflicto de interés y la influencia indebida, debe ser proporcional y adaptado a su circunstancia, aplicarse en el plazo más corto posible y sujetarse a un examen periódico por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial. De manera que entre sus principales caracteres están que: 1) No puede ser sustitutivo o contrario a la voluntad, se requiere el consentimiento de la persona con discapacidad para contar con él, es ésta quien debe planificar, elegir



y ejercer el control de su apoyo en forma directa o rechazarlo; 2) Debe permitir a la persona con discapacidad: a) obtener y entender información; b) evaluar las posibles alternativas a una decisión y sus consecuencias; c) expresar y comunicar una decisión; y/o, d) ejecutar una decisión; esto, no mediante el ejercicio de una representación jurídica a cargo de las personas de apoyo que en los hechos permita sustituir materialmente la voluntad de aquélla, sino, se reitera, mediante la asistencia solicitada y consentida por la persona con discapacidad, para adoptar decisiones en el ejercicio pleno y directo de su capacidad jurídica. Sobre esa base, las funciones o actividades que se asignen a un sistema de apoyo de esa naturaleza deben ser acordes a su finalidad y a los caracteres referidos. Por tanto, una encomienda para estar pendiente de que la persona con discapacidad continúe con sus tratamientos médicos, y se le ayude a recordar el consumo de sus medicamentos, no guarda relación con el apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica; en todo caso, éste podría involucrar o implicar prestar auxilio a la persona con discapacidad en aspectos relacionados con actos vinculados a sus derechos en materia de salud, por ejemplo, apoyarlo en la toma de decisiones para otorgar un consentimiento pleno, libre e informado para someterse a determinado tratamiento médico (aceptar el consumo de un medicamento o la realización de una cirugía), para celebrar algún contrato en materia de prestación de servicios médicos, o para realizar algún acto jurídico relacionado con la gestión para su acceso a servicios públicos de salud.

### 1a./J. 140/2022 (11a.)

Amparo directo 4/2021. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis de jurisprudencia 140/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA FALTA DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, CUANDO EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTO NO ES SUSCEPTIBLE DE MODIFICAR EL FALLO RECURRIDO.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN: 4243/2020. QUEJOSOS Y RECURRENTES: ALEJANDRO DE VIVEIROS ORTIZ Y OTRA. 13 DE JULIO DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** En la vía ordinaria civil, los quejosos y recurrentes demandaron de siete sociedades mercantiles el reconocimiento de derechos de autor en favor de la persona física actora respecto de la obra multimedia (audiovisual) denominada Triple Manía, incluyéndose dentro de ésta, el texto, dibujos, diseño gráfico, producción fonográfica, producción de grabación audiovisual y programación informática como programa de cómputo, así como el pago de daños y perjuicios derivado del uso indebido de la obra por parte de las demandadas, entre otras prestaciones. En primera instancia se dictó sentencia absolutoria, por considerar el juzgador que la parte actora no demostró legitimación en la causa; resolución que apelada fue confirmada por la alzada. La parte actora promovió juicio de amparo directo que culminó con la sentencia aquí recurrida, en la cual se negó la protección constitucional. El recurso de revisión interpuesto fue desechado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual fue recurrido a través del recurso de reclamación, que esta Primera Sala declaró fundado y, por ende, fue admitida la revisión.

**Pág.**

<b>Competencia</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto, porque el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte.	<b>10</b>
--------------------	--	-----------



<b>Oportunidad del recurso de revisión</b>	El recurso fue interpuesto de manera oportuna (un día antes del vencimiento del plazo).	10
<b>Legitimación</b>	El recurso fue interpuesto por parte legitimada (quejosa).	12
<b>Problemática jurídica a resolver</b>	Dilucidarse si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por la parte inconforme conducen a confirmar, modificar o revocar la sentencia traída a esta instancia, en la parte susceptible de revisión, esto es, aquella en la que la quejosa planteó en su demanda de amparo la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, precisamente en cuanto al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, sobre el que en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse.	12
<b>Cuestiones necesarias para resolver el asunto</b>	Se destaca el contenido de los conceptos de violación, consideraciones del Tribunal Colegiado al resolver el amparo directo que se revisa y los agravios expuestos en el mismo.	12
<b>Análisis de los requisitos de procedencia en el caso en concreto</b>	El recurso es improcedente, porque si bien los ahora recurrentes, en su demanda de amparo, concretamente en sus conceptos de violación primero y segundo, formularon argumentos tendentes a propiciar la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, específicamente en relación con el contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, con lo cual se actualiza un tema propiamente constitucional que puede ser materia del recurso de revisión en amparo directo, sobre el que el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse. Lo cierto es que no se cumple con el requisito de importancia y trascendencia, pues se advierte irrelevante el estudio precitado, en virtud de que dadas las circunstancias fácticas del asunto, a ningún efecto práctico conllevaría, por no estarse en posibilidad de modificar el fallo recurrido a través del estudio constitucional propuesto.	45
<b>Puntos resolutivos</b>	<b>PRIMERO.</b> Se desecha el recurso de revisión que a este toca se refiere. <b>SEGUNDO.</b> Queda firme la sentencia recurrida.	61



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **trece de julio de dos mil veintidós**.

Vistos, para resolver, los autos del expediente 4243/2020, relativos al amparo directo en revisión interpuesto por la parte quejosa, Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su apoderado Maurice Pierre Duval Barranco, en contra de la sentencia dictada el veintiocho de agosto de dos mil veinte, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, dentro del juicio de amparo directo \*\*\*\*\*; y,

### RESULTANDO:

**1. PRIMERO.**—<sup>1</sup>**Juicio ordinario civil.** Por escrito presentado el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México y al día siguiente veinticinco del mismo mes y año, ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (EIBE), por conducto de su apoderado Maurice Pierre Duval Barranco, demandaron en la vía ordinaria civil, de Operadora Cantabria; Administradora Mexicana de Hipódromo; Operadora de Espectáculos Deportivos; Libros Foráneos; Mio Games; Promojuegos de México; y, Recreativos Marina, todas Sociedad Anónima de Capital Variable, lo siguiente:

**"A)** La declaración judicial de reconocimiento y existencia del derecho de autor del señor Alejandro de Viveiros Ortiz, sobre la obra multimedia (audiovisual) denominada \*\*\*\*\* , incluyéndose dentro de ésta, el texto, dibujos, diseño gráfico, producción fonográfica, producción de grabación audiovisual y programación informática como programa de cómputo.

<sup>1</sup> Los antecedentes que se narran son tomados de la ejecutoria del amparo \*\*\*\*\* del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, emitida el veintiocho de agosto de dos mil veinte, consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).



"**B**) La declaración judicial de existencia y validez del contrato de licencia de derecho de autor celebrado entre el señor Alejandro de Viveiros Ortiz y EIBE, sobre la obra multimedia (audiovisual) denominada \*\*\*\*\*, incluyéndose dentro de ésta, el texto, dibujos, diseño gráfico, producción fonográfica, producción de grabación audiovisual y programación informática como programa de cómputo.

"**C**) En ejercicio de los derechos de autor contenidos en el artículo 21, fracción II, la orden judicial para que las demandadas reconozcan la calidad de autor del señor Alejandro de Viveiros Ortiz y EIBE, sobre la obra multimedia (audiovisual) denominada \*\*\*\*\*, incluyéndose dentro de ésta, el texto, dibujos, diseño gráfico, producción fonográfica, producción de grabación audiovisual y programación informática como programa de cómputo.

"**D**) En ejercicio de los derechos de autor contenidos en el artículo 27, fracciones I, IV y VII, la prohibición a las demandadas de continuar haciendo uso de los derechos de Autor del señor Alejandro de Viveiros Ortiz y EIBE, sobre la obra multimedia (audiovisual) denominada \*\*\*\*\*, incluyéndose dentro de ésta, el texto, dibujos, diseño gráfico, producción fonográfica, producción de grabación audiovisual y programación informática como programa de cómputo.

"**E**) El pago de los daños y perjuicios que se han causado y se sigan causando a mis mandantes, mismos que serán cuantificados en ejecución de sentencia de conformidad con lo establecido en el artículo 216-Bis de la Ley Federal de Derechos de Autor.

"**F**) El pago de gastos y costas que se generen con motivo de la tramitación del presente juicio, los cuales serán ejecutados en ejecución de sentencia."

2. Del asunto correspondió conocer al Juez Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien por auto de veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, admitió la demanda con el número de expediente \*\*\*\*\*; sin embargo, determinó improcedente admitir a trámite las medidas preparatorias solicitadas; y, ordenó el emplazamiento de las codemandadas.

3. En contra del aludido auto, mediante escrito presentado el uno de junio de dos mil diecisiete, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Sexto de Distrito en



Materia Civil de la Ciudad de México, Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su apoderado Maurice Pierre Duval Barranco, interpusieron recurso de apelación, que fue resuelto por sentencia de siete de agosto de dos mil diecisiete, en el sentido de confirmar el auto recurrido.

4. Las demandadas, por escritos presentados el trece de junio de dos mil diecisiete, en la Oficialía de Partes del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México, dieron contestación a la demanda prácticamente en iguales términos. Opusieron diversas excepciones y defensas al respecto.

5. Por sentencias interlocutorias de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, la Juez Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, declaró infundadas las excepciones de improcedencia de la vía y litisconsorcio pasivo necesario (respecto de la moral Zitro SARL), opuestas por las codemandadas.

6. Seguido el juicio en sus etapas procesales, el Juez de origen dictó sentencia el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, con los siguientes puntos resolutivos:

"**Primero.** Este juzgado es competente para conocer y resolver el presente juicio ordinario civil en términos del considerando primero.

"**Segundo.** La personalidad de la actora quedó acreditada en autos, en términos del considerando segundo.

"**Tercero.** La vía elegida fue correcta, en la que la parte actora no acreditó que estuviere legitimada en la causa, conforme a lo razonado en el considerando quinto, en consecuencia,

"**Cuarto.** Se absuelve a las enjuiciadas Operadora Cantabria; Administradora Mexicana de Hipódromo; Operadora de Espectáculos Deportivos; Libros Foráneos; Mio Games; Promojuegos de México; y, Recreativos Marina, todas Sociedades Anónimas de Capital Variable, de las prestaciones reclamadas.

"**Quinto.** No se hace especial condena al pago de gastos y costas en esta instancia."





**7. SEGUNDO.—Recurso de apelación.** Inconformes con tal determinación, mediante escrito presentado el siete de enero de dos mil diecinueve, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su apoderado Maurice Pierre Duval Barranco, interpusieron recurso de apelación del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, bajo el número de expediente \*\*\*\*\*; y, el treinta de agosto de dos mil diecinueve, se dictó sentencia definitiva la que concluyó con los puntos resolutive siguientes:

**"Primero.** Se confirma la sentencia definitiva de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, dictada por la Juez Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el juicio ordinario civil \*\*\*\*\*.

**"Segundo.** Se condena a la actora al pago de costas en esta segunda instancia."

**8. TERCERO.—Juicio de amparo directo.** En desacuerdo con tal determinación, mediante escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, ante la Oficialía de Partes del Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, la parte actora promovió juicio de amparo directo señalando como autoridades responsables y actos reclamados, los que a continuación se indican:

#### **9. Autoridades responsables:**

- Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito.
- Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.



## 10. Actos reclamados:

• La sentencia definitiva de treinta de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el toca civil \*\*\*\*\* , y su ejecución.

**11. CUARTO.—Preceptos constitucionales violados.** La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales violados en su perjuicio, los artículos 1o., 14, 16, 17 y 28, de la Constitución Federal.

**12. QUINTO.—Trámite y resolución del amparo.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito conoció y admitió a trámite la demanda mediante acuerdo de cuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo el número de expediente \*\*\*\*\*; y, en términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, se dio vista a las partes, para expresar alegatos o promover amparo adhesivo; respecto a esa prerrogativa, por escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, las codemandadas Administradora Mexicana de Hipódromo; Promojuegos de México; Operadora Cantabria; Libros Foráneos; Operadora de Espectáculos Deportivos, Recreativos Marina; y, Mio Games, todas Sociedades Anónimas de Capital Variable, promovieron amparo adhesivo e invocaron una causal de improcedencia; por auto de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, se tuvo por invocada la causa de improcedencia y se desechó el amparo adhesivo al ser extemporáneo, determinación que quedó firme mediante auto de catorce de noviembre de ese año.

**13.** Sustanciado el juicio, en sentencia de veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó negar la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.

**14. SEXTO.—Recurso de revisión.** Inconformes con la sentencia antes detallada, Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (parte quejosa), por conducto de su apoderado Maurice Pierre Duval Ortiz, mediante escrito presentado el treinta de septiembre de dos mil veinte, ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, interpusieron recurso de revisión. Sin embargo, mediante acuerdo de siete de diciembre de dos mil veinte, dictado en el expediente 4243/2020, el presidente de este Alto Tribunal



desechó el recurso de revisión al advertir que del análisis de las constancias de autos se advertía que en la demanda no se planteó concepto de violación alguno sobre la inconstitucionalidad, incluyendo inconventionalidad, de una norma de carácter general o, se planteó uno relacionado con la interpretación de algún precepto constitucional o tratado internacional, además de que tampoco se advirtió que el Tribunal Colegiado del conocimiento haya decidido sobre tales cuestiones, por lo que se concluyó que no se surtieron los supuestos de procedencia que se establecen en los artículos 81, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**15. SÉPTIMO.—Recurso de reclamación.** En contra del auto que desechó el recurso de revisión, la parte quejosa y recurrente interpuso recurso de reclamación mediante escrito presentado vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, al que se le asignó el número de expediente 248/2021;<sup>2</sup> y fue resuelto por esta Primera Sala en sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, en el sentido de declarar fundado el recurso de reclamación y revocar el acuerdo recurrido; así como remitir los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal a efecto de que se admitiera el recurso; ello al considerar que si bien no asistía razón a la recurrente en cuanto a que el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, fue oportuna en el recurso de revisión, puesto que la aplicación en su perjuicio tuvo lugar desde la sentencia reclamada emitida por la autoridad responsable, en el mismo sentido que se atribuía al Tribunal Colegiado, esto es, en el atinente a que un registro, como el sujeto a controversia, no puede constituir prueba fehaciente y suficiente de la titularidad de los derechos de autor, porque cuando surge debate, los efectos de la inscripción en cuanto a la presunción de ser ciertos, quedan suspendidos hasta que se dicte resolución firme por autoridad competente que dilucide la controversia. Motivo por el que la hoy inconforme debió combatir esa consideración al promover el juicio de amparo y, al no hacerlo, precluyó su derecho,

<sup>2</sup> Fallado el siete de julio de dos mil veintiuno. Mayoría de tres votos de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



siendo improcedente ese argumento para sustentar la procedencia del recurso de revisión.

**16.** Sin embargo, se determinó que asistía razón a la recurrente en cuanto a que en la demanda de amparo (conceptos de violación primero y segundo) formuló argumentos tendentes a propiciar la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, específicamente en relación al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, con lo cual se actualizaba un tema propiamente constitucional materia del recurso de revisión en amparo directo, dado que su análisis fue omitido por el Tribunal Colegido de Circuito en la sentencia recurrida, pues éste se limitó a reiterar las consideraciones de la sentencia reclamada en cuanto a la insuficiencia del certificado de registro español de la obra, fundadas únicamente en la valoración de las pruebas rendidas en el juicio y la interpretación de la ley secundaria.

**17.** En ese sentido, se determinó que la resolución del asunto, conllevaría fijar un criterio de importancia y trascendencia ante la circunstancia de que no se tienen precedentes en este Alto Tribunal sobre si dentro de las formalidades a las que no debe sujetarse el reconocimiento del derecho patrimonial de autor, conforme al artículo 5 del Convenio de Berna, se puede estimar al registro o inscripción de la obra ante la autoridad administrativa correspondiente, y en su caso, las modalidades o condiciones que deben concurrir al respecto.

**18. OCTAVO.—Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En cumplimiento a lo resuelto en el recurso de reclamación antes citado, por auto de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión; ello, al considerar que del análisis de las constancias de autos se advierte que desde la demanda de amparo se planteó la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, precisamente en cuanto al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, lo cual se relaciona con el tema: "*Reconocimiento del derecho patrimonial de autor. Determinar si dentro de las formalidades a las que no debe sujetarse éste, conforme al artículo 5 del Convenio de Berna, se puede estimar al registro o inscripción de la obra ante la autoridad administrativa correspondiente, y en su caso, las modalidades o condiciones que deben concurrir al respecto*"; y, que en la sentencia recurrida no



se hacía pronunciamiento alguno sobre la interpretación propuesta, por lo que se surtía una cuestión propiamente constitucional de importancia y trascendencia, en relación con el tema antes referido. Además, se ordenó su turno para la elaboración del proyecto respectivo, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a esta Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación correspondiente.

**19. NOVENO.—Radicación del asunto en la Primera Sala.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto, y ordenó el envío de los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, a efecto de que posteriormente diera cuenta en la Sala a la que se encuentra adscrito.

### CONSIDERANDO:

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

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

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

**23.** Al respecto, se advierte que el recurso de revisión planteado por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto



por el artículo 86 de la Ley de Amparo. Esto es así, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida fue notificada por lista a la parte quejosa el **viernes once de septiembre de dos mil veinte**. En este sentido, dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, esto es, el **jueves diecisiete de septiembre de dos mil veinte**, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo.

**24.** Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del **viernes dieciocho de septiembre al jueves uno de octubre de dos mil veinte**, sin contar los días doce, trece, catorce, dieciséis, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de septiembre, por ser inhábiles en términos de lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, el martes quince de septiembre de la misma anualidad, en términos de lo dispuesto por el inciso 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 de los de descanso para su personal.

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

**26. TERCERO.—Legitimación.** El recurso de revisión fue interpuesto por quien se encuentra legitimado para ello, pues lo hace valer la parte quejosa Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su apoderado Maurice Pierre Duval Barranco, quien tienen reconocida su personalidad en el juicio de amparo \*\*\*\*\*.

**27. CUARTO.—Problemática jurídica a resolver.** En el presente asunto deberá dilucidarse si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por la parte inconforme conducen a confirmar, modificar o revocar la sentencia traída a esta instancia, en la parte susceptible



de revisión, esto es, aquella en la que la quejosa planteó en su demanda de amparo la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, precisamente en cuanto al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, y que en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado no hizo pronunciamiento sobre la interpretación propuesta.

**28. QUINTO.—Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación, se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares que constituyen la materia de constitucionalidad que se resolverá en la presente instancia.

I. La parte quejosa hizo valer cuatro conceptos de violación, sin embargo, para los efectos del presente recurso sólo se sintetizarán los argumentos que hizo valer en el **primero** y **segundo** conceptos de violación:

**1.1.** En el **primer concepto de violación**, la parte quejosa expresó que la sentencia recurrida carecía de congruencia interna y externa, y en consecuencia no se encontraba debidamente fundada y motivada.

**1.2.** Señaló que el derecho de autor es un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 27 y 15, respectivamente, por lo cual es merecedor de la protección más amplia.

**1.3.** En ese tenor, argumentó que sobre los derechos de autor rige el principio de universalidad que consiste en que tal derecho, sin necesidad de registro o alguna formalidad análoga, debe ser reconocido y protegido en todos y cada uno de los países miembros del Convenio de Berna; lo anterior, en términos del artículo 5, incisos 1) y 2).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> "Artículo 5.

"1) Los autores gozarán, en lo concerniente a las obras protegidas en virtud del presente convenio, en los países de la Unión que no sean el país de origen de la obra, de los derechos que las leyes respectivas concedan en la actualidad o concedan en lo sucesivo a los nacionales, así como de los derechos especialmente establecidos por el presente convenio.



1.4. Así, refirió que hasta ese punto se tiene que el derecho de autor del quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, existe y es sujeto de protección, sin necesidad de alguna formalidad, es decir, sin necesidad de ningún registro.

1.5. Refiere que de la interpretación de los artículos 5, 12, 18 y 77<sup>4</sup> de la Ley Federal del Derecho de Autor, se desprende que la calidad de autor de una obra sólo puede ser reconocida a personas físicas, y que debe ser considerada como tal por el simple hecho de que una persona se ostente como autor, pues deriva de una presunción *iuris tantum*, y su reconocimiento no requiere de algún registro, documento o formalidad especial.

1.6. Sostiene que la propia autoridad responsable reconoció que para acreditar la legitimación en la causa, cuando se reclama la titularidad de derechos sobre una obra, basta con ostentarse como el autor, porque el reconocimiento de su derecho no requiere registro ni documento de ninguna especie; y, tampoco queda subordinado al cumplimiento de formalidad alguna, concediéndose su protección desde el momento en que las obras hayan sido fijadas en un soporte material. Sin embargo, destaca que en diversas consideraciones la responsable

---

"2) El goce y el ejercicio de esos derechos no estarán subordinados a ninguna formalidad y ambos son independientes de la existencia de protección en el país de origen de la obra. Por lo demás, sin perjuicio de las estipulaciones del presente convenio, la extensión de la protección, así como los medios procesales acordados al autor para la defensa de sus derechos se regirán exclusivamente por la legislación del país en que se reclama la protección."

<sup>4</sup> "Artículo 5o. La protección que otorga esta ley se concede a las obras desde el momento en que hayan sido fijadas en un soporte material, independientemente del mérito, destino o modo de expresión.

"El reconocimiento de los derechos de autor y de los derechos conexos no requiere registro ni documento de ninguna especie ni quedará subordinado al cumplimiento de formalidad alguna."

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

"Artículo 18. El autor es el único, primigenio y perpetuo titular de los derechos morales sobre las obras de su creación."

"Artículo 77. La persona cuyo nombre o seudónimo, conocido o registrado, aparezca como autor de una obra, será considerada como tal, salvo prueba en contrario y, en consecuencia, se admitirán por los tribunales competentes las acciones que entable por transgresión a sus derechos.

"Respecto de las obras firmadas bajo seudónimo o cuyos autores no se hayan dado a conocer, las acciones para proteger el derecho corresponderán a la persona que las haga del conocimiento público con el consentimiento del autor, quien tendrá las responsabilidades de un gestor, hasta en cuanto el titular de los derechos no comparezca en el juicio respectivo, a no ser que existiera convenio previo en contrario."





precisó que, cuando se reclama el pago de daños y perjuicios por el indebido uso de derechos de autor sobre una obra, debe acreditarse la titularidad de esos derechos, esto es, que el accionante demuestre que las obras fueron fijadas por él en un soporte material con anterioridad a otras personas.

**1.7.** En ese contexto, se dolió de la conclusión a la que arribó la autoridad responsable, relativa a que el amparista Alejandro de Viveiros Ortiz no acreditó que las obras cuya titularidad afirma, hayan sido fijadas en un soporte material con anterioridad a una persona distinta.

**1.8.** En efecto, el quejoso refirió que si bien era cierto que la presunción a su favor era *iuris tantum* y, en consecuencia, admitía prueba en contrario, no menos lo era que las demandadas omitieron aportar prueba en contrario para demostrar que el quejoso no era el autor de las obras, pues aseguró que de las documentales que el quejoso aportó como prueba, se desprende por un lado una fecha cierta de fijación de la obra en un soporte material y, por otro lado, la presunción legal de ser el autor de la misma.

**1.9.** Añadió que fijó en un soporte material los derechos de autor con anterioridad a la marca registrada en favor de la persona moral Zitro IP SARL, dado que de las documentales ofrecidas se aprecia que al menos existe una fecha cierta establecida, a saber, el diecinueve de agosto de dos mil ocho; es decir, sin discutir la validez del certificado otorgado por la autoridad española, con tal documento se demostraría la fijación en soporte material desde el año dos mil ocho.

**1.10.** En ese tenor la parte quejosa adujo que si la marca, propiedad de Zitro IP SARL, data del veintinueve de abril de dos mil once, resultaba obvio que Alejandro de Viveiros Ortiz fijó en soporte material las obras, con anterioridad a "*otra persona*", con lo cual quedaba colmado el requisito establecido por la autoridad responsable y, en consecuencia, a partir del diecinueve de agosto de dos mil ocho, fecha en que la obra fue fijada en un soporte material, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 y 77 de la Ley Federal del Derecho de Autor, operaba la protección que otorga tal legislación, independientemente del mérito, destino o modo de expresión.

**1.11.** Añadió que ni las demandadas, ni alguna otra persona, han cuestionado la titularidad de tales derechos, pues no se ofrecieron pruebas en contrario; por



ello, era claro que el quejoso contaba con la legitimación derivada de la propia Ley Federal del Derecho de Autor, desde la fijación en un soporte material de la obra, al menos y con una fecha cierta que data del diecinueve de agosto de dos mil ocho, y que no fue cuestionada con prueba en contrario.

**1.12.** Por otra parte, refirió que del artículo 329<sup>5</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende que los hechos sobre los que la parte demandada no suscite explícitamente controversia, se tendrán por admitidos; y, que por ende, si de los narrados del uno a trece del escrito inicial de demanda se desprende la afirmación categórica de que Alejandro de Viveiros Ortiz era el autor de las obras, y que Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, era la licenciataria exclusiva de ellas, sin que las demandadas los hubieran controvertido; entonces, conforme al numeral citado, era inconcuso que tales hechos fueron admitidos por las enjuiciadas.

**1.13.** La parte quejosa añadió que las demandadas en su escrito de contestación de demanda objetaron las pruebas relacionadas con la titularidad de los derechos de autor, tales como los certificados de obra de dibujo con números de registros \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; el certificado de licencia de obra \*\*\*\*\*; y, el certificado con número de asiento \*\*\*\*\*; emitido por el registrador Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid, España; en ese sentido, la peticionaria de amparo aseguró que las enjuiciadas, lejos de controvertir el derecho de autor de que es titular, lo reconocieron, que por tanto al existir una presunción a su favor, cobraba aplicación lo dispuesto por el artículo 82, fracción II,<sup>6</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>5</sup> **Artículo 329.** La demanda deberá contestarse negándola, confesándola u oponiendo excepciones. El demandado deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la demanda, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se tendrán por admitidos los hechos sobre los que el demandado no suscite explícitamente controversia, sin admitírsele prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho importa la confesión de los hechos; la confesión de éstos no entraña la confesión del derecho."

<sup>6</sup> **Artículo 82.** El que niega sólo está obligado a probar:

"...

"II. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante; y..."



1.14. Expresó además la parte quejosa que las demandadas no hicieron valer excepción relacionada con su legitimación en la causa ni con la falta de titularidad de los derechos de autor, por lo que está claro que ello no fue materia de la litis; y, consecuentemente, la autoridad responsable, al pretender resolver cuestiones ajenas a la misma, transgredió lo establecido en los artículos 222<sup>7</sup> y 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.15. Por otra parte, en el **segundo concepto de violación**, las quejas señalaron que la autoridad responsable valoró incorrectamente el certificado de derechos de autor \*\*\*\*\*, emitido por la autoridad española, y previo a la explicación del por qué, destacaron lo siguiente:

"• Conforme al artículo 12 de la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA), única y exclusivamente las personas físicas pueden considerarse como autores de una obra, numeral que de manera implícita excluye la posibilidad de una persona moral de ser considerada autor.

"• En términos del artículo 5 de la LFDA, la protección otorgada por dicho ordenamiento se concede a partir de que la obra es fijada en un soporte material; sin que sea necesario requisito ni documento de ninguna especie, así como tampoco queda subordinado al cumplimiento de formalidad alguna.

"• El artículo 5 del Convenio de Berna, es consistente con lo antes señalado, en el sentido de que el derecho de autor no está subordinado a ninguna formalidad, tal como lo establece en sus incisos 1), 2) y 3).

"• El artículo 77 de la LFDA señala que la persona cuyo nombre o seudónimo, conocido o registrado, aparezca como autor de una obra, será considerada como tal, salvo prueba en contrario y, en consecuencia, se admitirán por los tribunales competentes las acciones que entable por transgresión a sus

<sup>7</sup> "Artículo 222. Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse."



derechos, lo que agregaron no está referido a registro alguno de los derechos, es decir que, para poder ser reconocido como autor, basta con ostentarse como tal y haber fijado en un soporte material la obra, y en contra de tal presunción se debe ofrecer prueba.

"• Citó el contenido del artículo 168 de la LFDA para señalar que en su primera parte se observa que la inscripción en el registro establece una presunción en favor del autor, que admite prueba en contrario; y en la segunda, establece que si surge controversia, se suspenderán los efectos del registro; sin embargo, aseguró que en el particular no existía controversia alguna sobre los derechos de autor, que hubiera hecho valer la parte demandada, ni algún tercero."

**1.16.** Con base en las premisas anteriores, la parte quejosa señaló que se podía concluir lo siguiente:

- Alejandro de Viveiros Ortiz, como persona física se ostenta como autor de la obra.

- Dicha obra está protegida desde el momento en que fue fijada en un soporte material, y para establecer una fecha cierta tenemos octubre de dos mil ocho.

- ZITRO IP SARL es una persona moral que no puede ser considerada como titular de la obra.

- ZITRO IP SARL ostenta registros de marca que son posteriores (dos mil once) a la fijación en un soporte material de la obra de Alejandro de Viveiros Ortiz.

- Tales obras, al tratarse de dibujos, fueron necesariamente creados por una persona física autor.

- ZITRO IP SARL no es parte en el procedimiento y, por tanto, no está contravirtiendo los derechos de autor de Alejandro de Viveiros Ortiz, ni ha ofrecido prueba en contrario para destruir las presunciones de las que goza el mismo.

- Las demandadas no están contravirtiendo los derechos de autor de Alejandro de Viveiros Ortiz, ni han ofrecido prueba en contrario para destruir las presunciones de las que goza.



**1.17** Destacaron que, con independencia del valor del registro, las figuras materia de la litis fueron fijadas en un soporte material en el año dos mil ocho, y Alejandro de Viveiros Ortiz se ha ostentado desde entonces como autor de éstas.

**1.18.** Señalaron que la autoridad responsable pretende justificar la insuficiencia probatoria del certificado de registro \*\*\*\*\*, bajo la consideración de que en la resolución \*\*\*\*\*, la autoridad española negó el registro de una obra diversa (\*\*\*\*\*) al señalar la oposición de un tercero, no la demandada, a su otorgamiento a partir de un registro marcario conocido como \*\*\*\*\* (bola del juego bingo humanizada), respecto del cual existía un procedimiento judicial, radicado en el Juzgado Octavo de lo Mercantil de Madrid, España, en el que habrían de dilucidarse los alcances de los derechos de las partes relativos al elemento gráfico cuya titularidad se discutía.

**1.19.** Sin embargo, afirman que la propia autoridad responsable reconoció que en ese juicio se discute la validez de inscripciones, no la titularidad de los derechos de autor, misma que aseguran no deriva de la inscripción.

**1.20.** Además, destacaron que el procedimiento judicial no ha concluido, por tanto, no existe una sentencia firme que determine si los derechos pertenecen o no a Alejandro de Viveiros Ortiz; pues la resolución \*\*\*\*\* se limita a negar el registro sin pronunciarse sobre la titularidad de los derechos de autor, por lo que no puede tener el alcance que le otorgó la autoridad responsable, en el sentido de que constituía prueba en contra de la presunción derivada del artículo 77 de la Ley Federal del Derecho de Autor.

**1.21.** Aseguró que las constancias del juicio tramitado en el Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, tampoco se podían considerar prueba en contrario, a partir de los siguientes razonamientos:

A) La demandada no acreditó que la sentencia exhibida se encuentre firme y, por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 354, 355 y 356<sup>8</sup> del

<sup>8</sup> "Artículo 354. La cosa juzgada es la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley."



Código Federal de Procedimientos Civiles, no tiene el carácter de sentencia ejecutoriada; de ahí que no pueda surtir efectos como cosa juzgada, ni siquiera como cosa juzgada refleja; por ello, el único valor que se le podía atribuir, era el de acreditar la existencia del juicio.

B) Por tanto, aseguró que la autoridad responsable viola el principio dispositivo, al pretender otorgarle un valor probatorio que además de no tener, ni siquiera fue solicitado por las demandadas, ya que en su escrito de ofrecimiento de pruebas, aquéllas omitieron expresar el alcance probatorio que pretendían darle a ese fallo, ni lo relacionaron con algún hecho o contestación. Además, aduce que la resolución \*\*\*\*\*, fue ofrecida por las demandadas como prueba superveniente cuando se solicitó la suspensión del proceso; sin embargo, la Juez natural no hizo pronunciamiento sobre su admisión. Refirió que en el escrito de ofrecimiento de pruebas de diecisiete de marzo de dos mil dieciocho, las demandadas no señalaron ni se admitió como prueba la resolución precitada, por lo que no se le puede considerar como una probanza válida en el juicio.

**1.22.** Sostienen que el certificado de inscripción \*\*\*\*\*, otorgado por la autoridad española en favor del quejoso es un acto administrativo; y utilizando el criterio de la autoridad responsable, debía ser considerado válido hasta tanto no se declarara su nulidad, misma que no ha sido declarada de manera firme por autoridad alguna.

**1.23.** Aseguraron que con la valoración que realiza la autoridad responsable, se viola en su perjuicio lo establecido en el primer párrafo del artículo 79<sup>9</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, dado que la facultad oficiosa del

**"Artículo 355.** Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria."

**"Artículo 356.** Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

"I. Las que no admitan ningún recurso;

"II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él; y,

"III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante."

<sup>9</sup> **"Artículo 79.** Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.



Juez, respecto de las pruebas ofrecidas por las partes, tiene como límite material, que dichas pruebas tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, y como ha quedado establecido eso no ocurrió en el caso particular, pues las demandadas no controvirtieron la titularidad de los derechos de autor del quejoso; asimismo existe un límite temporal para que el juzgador ejerza su facultad oficiosa en relación a las pruebas, siendo el límite antes del cierre de la instrucción, lo que no ocurrió en el caso.

**30. II.** El Tribunal Colegiado del conocimiento, al dictar la **sentencia aquí impugnada**, en los temas que interesan al presente recurso, determinó lo siguiente:

**2.1.** Precisó que la legitimación activa en la causa constituye una condición necesaria para que el actor obtenga una sentencia favorable, por lo que aun cuando las demandadas no opusieron excepción de falta de legitimación activa en la causa, el juzgador se encontraba en aptitud de pronunciarse de oficio al respecto.

**2.2.** Destacó que la falta de acreditamiento de legitimación en la causa, fue el motivo por el que la responsable confirmó la sentencia primigenia en que se desestimaron las pretensiones de la parte actora.

**2.3.** Por otro lado, en torno al argumento en el sentido de que la parte demandada reconoció los hechos uno a trece, atinentes a que la moral coactora era la licenciataria exclusiva de las obras materia de la litis, por haber manifestado que ni los afirmaban ni los negaban; y, que no obstante la responsable consideró que las demandadas negaron categóricamente el derecho del actor, lo cual resultaba contrario a lo establecido en el artículo 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues de haberlo interpretado adecuadamente, tendría por acreditada la legitimación activa en la causa, ya que existía una presunción a favor del coactor quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, de que es autor de la obra en litigio, porque en términos de lo dispuesto en el artículo 82, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que niega sólo está obligado a probar cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el

---

"Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes."



colitigante, por lo que si en el particular las demandadas, lejos de controvertir el derecho de autor del actor, lo reconocieron en las propias objeciones de pruebas; entonces, debió estimarse que no se puso en tela de duda la titularidad del mismo; y debió considerarse probado.

**2.4.** El colegiado concluyó que la argumentación era infundada por un lado y fundada pero inoperante por el otro. Lo infundado, en razón de que la circunstancia de que las codemandadas hubieran manifestado que ni afirmaban ni negaban los hechos uno al trece del escrito inicial de demanda, por no serles propios, relacionados con que el coactor Alejandro de Viveiros Ortiz era el autor de la obra litigiosa, y que la moral coactora era la licenciataria exclusiva de las mismas, no daba lugar a que como lo pretendían los entonces solicitantes del amparo; la responsable tuviera por ciertos dicho hechos.

**2.5.** Por lo que hace a la calificativa de fundado pero inoperante en otra parte de la argumentación, el colegiado señaló que ello obedeció a que con independencia de que la autoridad responsable precisara que con las manifestaciones que las codemandadas hicieron en los hechos uno al trece, se estaba ante una negación del derecho reclamado, cuando en realidad se estaba ante hechos que no les eran propios a las codemandadas; lo real era que ello era insuficiente para concederles el amparo a los quejosos, pues como lo explicaría en apartados subsecuentes, los demandantes no acreditaron su legitimación activa en la causa, al ser insuficientes los certificados de obra de dibujo con números de registro \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; el certificado de licencia de obra \*\*\*\*\*; y, el certificado con número de asiento \*\*\*\*\* emitido por el registrador Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid, España, que allegaron para demostrar la titularidad del derecho autoral del coactor Alejandro de Viveiros Ortiz de la obra litigiosa.

**2.6.** Ahora bien, en cuanto al procedimiento judicial español, el Tribunal Colegiado destacó el argumento relativo a que con independencia del valor que se le pudiera otorgar al registro de la obra litigiosa denominada \*\*\*\*\*; ésta fue fijada en un soporte material desde el año dos mil ocho, y desde entonces el coactor Alejandro de Viveiros Ortiz se ha ostentado como su autor; por lo que si el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, dispone que las inscripciones en el registro establecen la presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario; entonces, debía estimarse que había una presunción a favor del actor, respecto a la inscripción; máxime





que en el particular no existía controversia alguna sobre los derechos de autor, hecha valer por la parte demandada ni por algún tercero, respecto de la obra litigiosa, por lo que el Juez había incurrido en exceso al resolver cuestiones que no fueron sometidas a su juicio.

**2.7.** El a quo determinó que tales argumentos resultaban infundados, porque era cierto que la responsable consideró que en términos del artículo 5 de la Ley Federal del Derecho de Autor, la protección otorgada a las obras se concede desde el momento en que hayan sido fijadas en un soporte material, y que el reconocimiento de los derechos de autor no requiere registro ni documento de ninguna especie ni queda subordinado al cumplimiento de formalidad alguna. Lo que estimó correcto, al preverlo así el numeral invocado por la responsable.

**2.8.** Sin embargo, destacó que como también lo subrayó la autoridad responsable, atento a lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, el certificado de registro \*\*\*\*\* de la obra litigiosa denominada \*\*\*\*\* , de diecinueve de agosto de dos mil ocho, era insuficiente para estimar demostrado que desde esa fecha el coactor Alejandro de Viveiros Ortiz, contaba con la titularidad de los derechos de autor sobre dicho elemento gráfico, al quedar fijada la obra controvertida desde ese momento en un soporte material. Ello, por las razones y fundamentos siguientes:

- El artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, prevé dos hipótesis: 1) que las inscripciones en el registro generan la presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario; y 2) que si surge una controversia en torno a las inscripciones en el registro, quedan suspendidos los efectos de la inscripción hasta que se pronuncie una resolución firme por autoridad competente.

- Por tanto, el colegiado estableció que interpretando de forma armónica el artículo 168 mencionado, se colegía que no sería aplicable a la segunda hipótesis (cuando hay controversia en las inscripciones del registro), lo dispuesto en el numeral 77 de la misma ley, atinente a que quien aparezca como autor de la obra será considerado como tal, salvo prueba en contrario rendida ante los tribunales competentes para conocer de las acciones que entable por transgresión de sus derechos. Lo anterior, porque dicha porción normativa sólo operaba para el primero de los supuestos enunciados en el ordinal 168 precitado, esto es,



cuando las inscripciones en el registro no se encuentran controvertidas y, entonces, generan la presunción de ser ciertos los hechos, salvo prueba en contrario, siendo que en el particular existía controversia sobre el certificado exhibido por la parte actora y los efectos de la inscripción, que es propiamente la declaratoria de que una persona es titular de una obra.

**2.9.** Bajo esa directriz, el tribunal concluyó que si un certificado de registro de obra se encuentra sujeto a una controversia en la que un tercero alega un mejor derecho que el de la persona que tiene dicha inscripción registral, resulta lógico que no es apto para constituir una prueba fehaciente y suficiente que acredite la titularidad de los derechos de autor sobre un elemento gráfico, ya que si éste se encuentra en controversia, como lo dice el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, sus efectos están suspendidos hasta que se pronuncie resolución firme por autoridad competente, de ahí que por esa circunstancia tampoco sea factible tomar en cuenta la fecha de expedición de esa inscripción registral, para tener por cierto que la obra quedó plasmada en un soporte material desde esa data y, que por tanto, conforme al artículo 5 de la Ley Federal del Derecho de Autor, desde esa fecha está protegida la autoría de la obra materia de la litis a favor de la persona de quien se expidió dicho certificado registral, si se insiste, éste se encuentra controvertido y sus efectos quedaron suspendidos.

**2.10.** En ese sentido, si en el caso concreto, y contrariamente a lo argumentado por los impetrantes, la inscripción amparada por el certificado de inscripción español número \*\*\*\*\* de diecinueve de agosto de dos mil ocho, se encontraba controvertida, al existir un procedimiento en España en el que la empresa Zitro IP SARL demandó al quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, entre otras cosas, la nulidad de la aludida inscripción de la obra \*\*\*\*\* [la cual refirió la responsable constituye el mismo elemento gráfico a las de la materia de la litis en el juicio del que proviene el acto reclamado], lo que se acredita con la copia certificada de la sentencia de quince de febrero de dos mil dieciocho, con su apostilla, dictada en el procedimiento ordinario, con número de expediente \*\*\*\*\* , por el Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, era inconcuso que atento a lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, los efectos del certificado de inscripción español \*\*\*\*\* quedaron suspendidos.

**2.11.** Ante ese estado de cosas, el Colegiado estimó inconcuso que el certificado de inscripción español número \*\*\*\*\* de diecinueve de agosto de dos



mil ocho, no era apto para acreditar la titularidad del coactor y quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, sobre los derechos de autor de la obra litigiosa y tampoco resultaba válido, como lo pretendían los quejosos, para tomarlo como punto de partida de que en la fecha en que se expidió, la obra litigiosa denominada \*\*\*\*\* quedó plasmada en un soporte material, y en consecuencia, era susceptible de ser protegible en términos del artículo 5 de la Ley Federal del Derecho de Autor, pues los efectos de ese certificado quedaron suspendidos y, por esa razón, como acertadamente lo puso de relieve la autoridad responsable, los peticionarios debieron demostrar con otros elementos convictivos, distintos al referido certificado, como pudieron ser: testimoniales, y documentales, entre otros, que la obra controvertida quedó fijada en un soporte material desde aquella data.

**2.12.** En esa tesitura, apuntó que no era óbice para arribar a la conclusión alcanzada, el que no se encuentre firme la sentencia de quince de febrero de dos mil dieciocho, con su apostilla, dictada en el expediente \*\*\*\*\* , por el Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, que declaró la nulidad de los derechos de Alejandro de Viveiros Ortiz, sobre la obra \*\*\*\*\* , y ordenó su cancelación en el Registro respectivo, ya que como lo explicaba en la ejecutoria que dictaba, para la suspensión de los efectos del certificado de inscripción \*\*\*\*\* , el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, no exige que la controversia constituya cosa juzgada, por el contrario, dispone claramente que si surge una controversia en torno a las inscripciones en el registro, quedan suspendidos los efectos de la inscripción hasta que se pronuncie una resolución firme por autoridad competente.

**2.13.** De ahí que, también resultara irrelevante lo aducido en el sentido de que el Tribunal Unitario responsable fortaleció su criterio respecto de la ineficacia del certificado de inscripción español número \*\*\*\*\* de diecinueve de agosto de dos mil ocho, con la documental pública consistente en la copia certificada de la resolución administrativa \*\*\*\*\* de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el registrador de la Propiedad Intelectual del Registro Territorial de la Propiedad Intelectual en Madrid, España, en la que se negó al coactor físico la inscripción de derechos de autor de una obra que tiene el mismo origen gráfico que la litigiosa, al haberse asentado en dicha resolución que existía un conflicto judicial sobre el certificado español \*\*\*\*\* de diecinueve de agosto de dos mil ocho.

**2.14.** Determinó que ello no era así, porque en términos del numeral 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, bastaba con que se acreditara que el certi-



ficado \*\*\*\*\* se encontraba en controversia, para que sus efectos se suspendieran hasta que se pronunciara una resolución firme por autoridad competente; de ahí que como lo destacó la responsable, en ese supuesto, la titularidad de los derechos de la obra litigiosa denominada \*\*\*\*\* los actores debieron demostrarla con otros soportes materiales; circunstancia que, como lo indicó la precitada autoridad, no sucedió.

**2.15.** En esa virtud, la presunción derivada del artículo 77 de la Ley Federal del Derecho de Autor, relativa a que la persona cuyo nombre o seudónimo, conocido o registrado, aparezca como autor de una obra, será considerada como tal, salvo prueba en contrario, no era aplicable al caso concreto, pues dada la controversia del certificado, los efectos de la inscripción habían quedado suspendidos, hasta que se pronunciara una resolución firme por autoridad competente.

**2.16.** A mayor abundamiento, el Tribunal Colegiado estimó que aún en el supuesto no concedido de que como lo arguyeron los quejosos, se pudiera tomar como punto de partida el certificado de inscripción español número \*\*\*\*\* de diecinueve de agosto de dos mil ocho, para tener por acreditado que el coactor Alejandro de Viveiros Ortiz, plasmó la obra litigiosa en un soporte material desde esa fecha; ello no tendría mayor trascendencia si al final de cuentas de la copia certificada de la sentencia de quince de febrero de dos mil dieciocho, debidamente apostillada, dictada en el procedimiento ordinario, con número de expediente \*\*\*\*\*, por el Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, se lee que Zitro IP SARL, contaba con un registro marcario número \*\*\*\*\* del mismo origen gráfico que el de la obra litigiosa desde el dos de julio de dos mil ocho, registrado por la EUIPO y legalizada por la Comisión Europea de la Marca de la Unión Europea Mixta, y esa situación –entre otras– fue lo que condujo al Juzgado Español a que declarara la nulidad de los derechos de Alejandro de Viveiros Ortiz, sobre la obra \*\*\*\*\*, ordenando su cancelación en el registro respectivo.

**2.17.** De ahí que, si según el dicho de los quejosos la obra controvertida quedó plasmada por primera vez en un soporte material desde el diecinueve de agosto de dos mil ocho, a través del certificado de inscripción español número \*\*\*\*\*, y existe un diverso registro marcario a favor de Zitro IP SARL, anterior a ese; era evidente que el certificado \*\*\*\*\* resultaba insuficiente para tener por acreditada la titularidad de los derechos autorales de Alejandro de Viveiros Ortiz.



**2.18.** Sobre la base expuesta, el colegiado estimó apegado a derecho el razonamiento del Tribunal Unitario en el sentido de que el certificado de inscripción español número \*\*\*\*\*, resultaba insuficiente para que el actor demostrara la titularidad de los derechos que dice ostentar sobre los elementos de la obra \*\*\*\*\*, entre ellos, la bola humanizada con un solo ojo y una boca grande con un sombrero de copa con billetes y un bastón, que es el motivo de controversia en el juicio natural del que proviene el acto reclamado, si se insiste, existe un registro marcario de la obra litigiosa de dos de julio de dos mil ocho, expedido a favor de la empresa Zitro IP SARL, el cual es anterior al certificado de inscripción español número \*\*\*\*\* del quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, de diecinueve de agosto de dos mil ocho.

**2.19.** Por otra parte, en torno a la admisión de la prueba superveniente, consistente en la resolución \*\*\*\*\* de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete del registro español, ofrecida por las demandadas; el colegiado destacó lo sostenido por los quejosos en el sentido de que esa resolución había sido ofertada como prueba superveniente para solicitar la suspensión del proceso, pero carecía de valor probatorio, en virtud de que en el auto de dos de mayo de dos mil dieciocho, la Juez natural no hizo pronunciamiento sobre su admisión y las demandadas tampoco la señalaron como prueba en su escrito de ofrecimiento de pruebas de diecisiete de marzo de dos mil dieciocho; motivos por los que no se trataba de una probanza admitida susceptible de ser valorada.

**2.20.** Asimismo, el colegiado hizo referencia a que el Tribunal Unitario responsable consideró infundado lo aducido en el sentido de que el acuerdo de dos de mayo de dos mil dieciocho, era incongruente con lo determinado en la sentencia de primera instancia, ya que en el proveído de mérito no se valoró la resolución administrativa precitada, pues sólo se hizo referencia a la existencia de un juicio extranjero, sin señalar el alcance de aquella determinación.

**2.21.** Precisó que desde la óptica de los quejosos era falso y para demostrarlo transcribieron parte conducente del auto de dos de mayo de dos mil dieciocho. Igualmente, los impetrantes refieren que al existir en el acuerdo en comentario consideraciones de fondo respecto de la presunción contenida en el artículo 77 de la Ley Federal del Derecho de Autor, éstas no debieron sufrir cambios a la fecha en que se emitió la sentencia, ya que no se aportó en el juicio algún elemento que modificara dichas consideraciones.



**2.22.** Planteamientos que el a quo estimó fundados pero inoperantes por un lado e infundados por el otro. Fundados pero inoperantes, porque de la revisión de los autos del juicio de origen se desprendía:

a) Que por escrito de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, las code mandadas ofrecieron como pruebas supervenientes diversas documentales para acreditar que existía disputa respecto del certificado \*\*\*\*\* expedido a favor del quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, entre ellas copia certificada debidamente apostillada del juicio ordinario, con número de expediente \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, que la empresa Zitro IP SARL instauró contra el quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, del que reclamó la nulidad de los derechos de propiedad intelectual y la cancelación del certificado \*\*\*\*\* de la obra litigiosa denominada \*\*\*\*\* , de diecinueve de agosto de dos mil ocho, que se expidió a favor de Viveiros Ortiz.

b) La resolución administrativa \*\*\*\*\* , de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid, en la cual resolvió negar la solicitud que hizo el imponente Viveiros Ortiz, de la inscripción de los derechos sobre la obra intitulada \*\*\*\*\* (Obra derivada de \*\*\*\*\*), [que en la sentencia reclamada se determinó que contenía el mismo origen gráfico de la obra litigiosa de la que deriva el acto reclamado] al no haberse acreditado la titularidad pacífica de todos los derechos de propiedad intelectual, debido a que se encontraba en trámite el juicio ordinario, con número de expediente \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, antes referido. Además de que Zitro IP SARL se opuso a la inscripción registral, debido a que esta empresa contaba con la tenencia de derechos marcarios sobre el personaje conocido como \*\*\*\*\* , consistente en una bola del juego de bingo humanizada, y porque en esa vía administrativa no se podía determinar a quién le correspondían los derechos, dado que ello competía a los tribunales civiles, sobre todo si se tenía conocimiento de que existía un procedimiento judicial ante el Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, en el que el Juez tendría que pronunciarse sobre el alcance de los derechos de las partes relativos al elemento gráfico cuya titularidad se discutía y, especialmente, sobre la validez de inscripciones vigentes en ese registro.



c) Que en virtud de lo anterior, y dado que en el Juzgado Octavo de lo Mercantil de Madrid, España, se encontraba en trámite el juicio ordinario \*\*\*\*\* mediante el cual Zitro IP SARL reclamó del impetrante Alejandro de Viveiros Ortiz, la nulidad de derechos de propiedad intelectual y la cancelación del certificado \*\*\*\*\* de la obra denominada \*\*\*\*\*, de diecinueve de agosto de dos mil ocho, [el cual constituía el documento base de la acción en el juicio natural del que proviene el acto reclamado], las demandadas solicitaron la suspensión del procedimiento hasta tanto se dictara sentencia y/o resolución definitiva en el procedimiento tramitado en España.

d) Que por auto de dos de mayo de dos mil dieciocho, el Juez natural determinó negar la suspensión del procedimiento, sin que se pronunciara sobre la admisión de las pruebas supervenientes, y aunque por acuerdo de diez de agosto de dos mil dieciocho, el Juez de origen tuvo por admitida –entre otras pruebas –la copia certificada debidamente apostillada del juicio ordinario, con número de expediente \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, no se apreciaba que el Juez se hubiera pronunciado respecto de la admisión de la resolución administrativa \*\*\*\*\*, y no obstante lo anterior, en la sentencia de primera instancia como en el acto reclamado, se valoró dicha probanza.

**2.23.** Así, a juicio del Tribunal Colegiado del conocimiento, era fundado el argumento relativo a que la responsable valoró la prueba consistente en la resolución administrativa \*\*\*\*\*, que no fue admitida en el juicio natural; sin embargo, declaró inoperante el argumento, ya que la irregularidad detectada por los quejosos no era motivo suficiente para concederles el amparo, pues dicha cuestión debió ser materia de agravio en el recurso de apelación que interpusieron contra de la sentencia de primera instancia, lo que no ocurrió y, por tanto, precluyó su derecho.

**2.24.** Además, destacó que la copia certificada de la sentencia de quince de febrero de dos mil dieciocho, con su apostilla, dictada en el procedimiento ordinario \*\*\*\*\*, por el Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, sí fue admitida en el juicio natural, y de ella se advertía la resolución administrativa \*\*\*\*\*, de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid, que fue valo-



rada en ese procedimiento y sirvió de sustento para decretar la nulidad de los derechos del aquí quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz, sobre la obra \*\*\*\*\* , ordenando la cancelación del certificado \*\*\*\*\* de la obra denominada \*\*\*\*\* , de diecinueve de agosto de dos mil ocho, que se expidió a su favor.

**2.25.** En otro aspecto, el Tribunal Colegiado determinó que eran infundados los argumentos relacionados con que fue incorrecto que el Tribunal de Alzada responsable estimara que en el acuerdo de dos de mayo de dos mil dieciocho, no se había valorado la resolución administrativa \*\*\*\*\* , de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete; ya que sólo se había hecho referencia a la existencia de un juicio extranjero, sin señalar el alcance de aquella determinación.

**2.26.** En primer término, dijo que las codemandadas solicitaron al Juez natural la suspensión del procedimiento derivado de que en el Juzgado Octavo de lo Mercantil de Madrid, España, se encontraba en trámite el juicio ordinario \*\*\*\*\* mediante el cual Zitro IP SARL, reclamó de Alejandro de Viveiros Ortiz, la nulidad de derechos de propiedad intelectual y la cancelación del certificado \*\*\*\*\* de la obra denominada \*\*\*\*\* , de diecinueve de agosto de dos mil ocho, que se expidió a favor de esta última persona, el cual constituía el documento base de la acción en el juicio natural del que proviene el acto reclamado, por lo que en tanto no se resolviera en definitiva ese juicio extranjero las codemandadas le solicitaron al Juez de origen la suspensión del procedimiento.

**2.27.** Destacó que a dicho escrito le recayó el auto de dos de mayo de dos mil dieciocho, en el cual el Juez natural negó la petición de las codemandadas de suspender el procedimiento, por estimar que en el caso, no se surtían los supuestos normativos previstos en el artículo 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles (*"El proceso se suspenderá cuando no pueda pronunciarse la decisión, sino hasta que se pronuncie una resolución en otro negocio, y en cualquier otro caso especial determinado por la ley"*). Determinación que el juzgador sustentó en el hecho de que el juicio extranjero había sido tramitado por diversas partes que las del juicio de origen, por lo que no había vínculo directo con esa controversia, además de que no existía sentencia firme, por lo que no había razón suficiente para suspender el procedimiento.

**2.28.** Por tanto, estimó manifiesto que en ningún momento se valoró la resolución administrativa \*\*\*\*\* , sino que más bien se estableció el alcance que





podía tener el procedimiento extranjero multicitado, en el que Zitro IP SARL, reclamó del impetrante Alejandro de Viveiros Ortiz, la nulidad de derechos de propiedad intelectual y la cancelación del certificado \*\*\*\*\* de la obra denominada \*\*\*\*\*; de diecinueve de agosto de dos mil ocho, que se expidió a su favor.

**2.29.** A mayor abundamiento, el colegiado estableció oportuno hacer notar que en el mejor de los escenarios para los quejosos, en el supuesto no concedido de que en el auto de dos de mayo de dos mil dieciocho, se le hubiera restado valor probatorio a la documental consistente en la resolución administrativa a que se ha venido haciendo referencia, esa circunstancia tampoco conduciría al acogimiento de la pretensión de los impetrantes, si se tomaba en cuenta que la razón medular por la que ésta no procedió, fue porque los promoventes del amparo carecían de legitimación activa en la causa, debido a que en términos del numeral 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, bastaba con que se acreditara que el certificado \*\*\*\*\* con el que el quejoso Alejandro de Viveiros Ortiz pretendió acreditar la titularidad de la obra denominada \*\*\*\*\*; se encontrara en controversia –lo que se tuvo por probado con el procedimiento español seguido en contra del impetrante referido– para que sus efectos se suspendieran hasta que se pronunciara una resolución firme por autoridad competente; de ahí que el multicitado certificado \*\*\*\*\* no era apto para constituir una prueba fehaciente y suficiente para acreditar la titularidad de los derechos de autor sobre un elemento gráfico, y en consecuencia, como lo destacó la responsable, la titularidad de los derechos de la obra debía demostrarse con otros elementos convictivos, verbigracia, testimoniales, otros documentos, etcétera, lo cual no aconteció.

**31. III.** Inconformes con el fallo anterior, Alejandro de Viveiros Ortiz y Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal, al combatir la sentencia de amparo, hicieron valer los siguientes agravios:

**3.1.** Mencionan que sobre los derechos de autor rige el principio de universalidad, consistente en que, sin necesidad de registro ni formalidad análoga, debe ser reconocido y protegido en todos y cada uno de los países miembros del Convenio de Berna, atento a lo previsto en su artículo 5, incisos 1) y 2), el cual



debe ser aplicado de manera armónica y sistemática con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, solicitan que el derecho de Alejandro de Viveiros Ortiz, sea reconocido y sujeto de protección, sin necesidad de formalidad alguna, como lo establece el convenio de referencia.

**3.2.** Refieren que en sus conceptos de violación solicitaron la protección de ese derecho humano, pero el Tribunal Colegiado fue omiso en analizar su planteamiento, pues lejos de llevar a cabo un control de convencionalidad y una interpretación conforme con el principio de progresividad de los derechos humanos, resolvió de manera restrictiva y contraria a la Carta Magna y los tratados internacionales relacionados con los derechos de autor.

**3.3.** Al respecto, los inconformes citan la jurisprudencia 1a./J. 4/2016 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO."

**3.4.** Ahora bien, los inconformes aducen que la sentencia recurrida establece la imposibilidad de acreditar su legitimación en la causa, en virtud de que el Registro de Derecho de Autor, otorgado por la autoridad española se encuentra impugnado; determinación que fue sustentada en el contenido del artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor.

**3.5.** Al respecto, los recurrentes se duelen de que tal resolución vulnera lo establecido en el artículo 5 del Convenio de Berna, conforme al cual: *el goce y ejercicio de los derechos de autor no están subordinados a ninguna formalidad y son independientes de la existencia de protección en el país de origen de la obra*. Esto es, que los derechos se encuentran protegidos por el simple hecho de estar fijados en un soporte material y de modo alguno requieren para su validez de alguna formalidad especial, entre ellas, su registro.

**3.6.** Así, los inconformes aseguran que el hecho de estar registrados o no, es irrelevante para que sean válidos y reconocidos, porque basta con ostentarse autor de la obra para obtener la protección de la misma, salvo prueba en con-



trario, tal como lo dispone el Convenio de Berna en su artículo 15, de cuyo contenido se advierte esencialmente que: *para que los autores de las obras literarias y artísticas protegidas por el convenio sean, salvo prueba en contrario, considerados como tales y admitidos en los tribunales de los países de la Unión, para demandar a los defraudadores, bastará que su nombre aparezca estampado en la obra en la forma usual.*

**3.7.** En ese sentido, afirman que el derecho ostentado por Alejandro de Viveiros Ortiz, debe ser considerado como tal bajo una presunción *iuris tantum*; motivo por el que para controvertir su titularidad, las demandadas tendrían que ofrecer prueba en contrario, lo que no ocurrió en el de origen, por lo que la sentencia recurrida carece de toda justificación.

**3.8.** En efecto, se duelen de que el colegiado resolvió erróneamente que el derecho de autor depende de su registro, interpretación que aseguran es contraria a los tratados de los cuales México es Parte, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el propio artículo 28 de la Constitución.

**3.9.** Por tanto, los recurrentes aseveran que el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, fue erróneamente interpretado en la sentencia recurrida, pues la suspensión a que el mismo se refiere cuando dispone: *en caso de controversia quedan suspendidos los efectos del registro del derecho de autor*, es a la del registro, sobre la que incluso debe razonarse si es con efectos *erga omnes* o únicamente respecto de aquel que controvertió el registro, porque de las constancias de autos se advierte que incluso quien controvertió el derecho no es parte en el juicio de origen.

**3.10.** En ese orden, los inconformes aseguran que el ordinal 168 en cita es inconstitucional, porque en sí mismo resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio de Berna, al suspender los efectos del registro, por el simple hecho de sujetar el derecho de autor a una formalidad.

**3.11.** Al respecto, aseguran que el mencionado artículo 168 fue aplicado por primera vez en la sentencia recurrida, en el sentido de suspender los efectos del registro, e incluso del derecho de autor, por el solo hecho de encontrarse



controvertido el derecho de autor. Aplicación que refieren trasciende al fondo del asunto y procede su análisis en el presente recurso en términos de la jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO."; así como la jurisprudencia 1a./J. 38/2015 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

**32. SEXTO.—Requisitos generales de procedencia del recurso de revisión.** Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, en primer término, resulta necesario establecer los requisitos de procedencia del recurso de revisión.

**33.** Para tal efecto, es necesario tener presente que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al treinta de septiembre de dos mil veinte, data en que fue interpuesto el presente recurso de revisión, establecía lo siguiente:

"**Artículo. 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...

"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.**"

**34.** Ahora bien, en la exposición de motivos de la reforma que dio origen a la redacción del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se señala que entre los objetivos de la reforma se persigue fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de que pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revistan la mayor importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.<sup>10</sup>

**35.** De esta manera, la Ley de Amparo, vigente al interponerse el presente recurso, establecía:

<sup>10</sup> En la exposición de motivos mencionada se indica, entre otras cosas, lo siguiente:

"... Siendo la idea eje de la reforma, como lo afirma la exposición de motivos, la de perfeccionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como supremo interprete de la Constitución y asignar a los Tribunales Colegiados el control total de la legalidad en el país.

"Estas fueron las reformas que habilitaron y fueron el antecedente directo para la transformación estructural del Poder Judicial de la Federación efectuado en la reforma de diciembre de 1994, de donde resultó la organización competencial y estructural actual de los órganos que lo integran. Esta última reforma no es, entonces, una modificación aislada, sino una más en una línea continua y sistemática de modificaciones con las mismas ideas fundamentales que se fueron gestando desde la década de los cuarentas en nuestro país y que le ha permitido una constante evolución y perfeccionamiento de la estructura y función de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

"La reforma que aquí se presenta a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inscribe en esta lógica, la de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.

"Lo anterior claramente debe pasar por el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores de los criterios de interpretación de legalidad. Este fortalecimiento debe ser, además, consistente con las anteriores reformas y con las ideas que las sustentan para lograr una consolidación adecuada del sistema en su totalidad y no como soluciones parciales y aisladas que no son consistentes con la evolución del sistema judicial mexicano."



**"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

**36.** Lo anterior pone en claro que la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo es de carácter excepcional; y que, por ende, para su procedencia, es imprescindible que se surtan los siguientes requisitos:

1. Que en la sentencia recurrida se haya hecho un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o derecho humano establecido en algún tratado internacional de los que el Estado Mexicano sea Parte; o que habiéndose planteado expresamente uno de esos temas en la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado haya omitido pronunciarse al respecto, en el entendido de que se considerará que hay omisión cuando la falta de pronunciamiento sobre el tema, derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia de los conceptos de violación efectuada por el Tribunal Colegiado;<sup>11</sup> y,

2. Que el problema de constitucionalidad resuelto u omitido en la sentencia de amparo, sea considerado de importancia y trascendencia, según lo disponga

<sup>11</sup> Esto es acorde con lo establecido en el punto tercero, inciso III del Acuerdo General Número 9/2015.



el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus acuerdos generales.

**37.** Con relación a este segundo requisito el Pleno de este Alto Tribunal emitió el Acuerdo General 9/2015, en el cual se consideró que la importancia y trascendencia sólo se actualiza cuando:

I. El tema planteado permita la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

II. Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de algún criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que el criterio en cuestión necesariamente deberá referirse a un tema de naturaleza propiamente constitucional, ya que de lo contrario, se estaría resolviendo en contra de lo que establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

**38.** También, cabe destacar que conforme a la tesis de esta Primera Sala, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIMENSIONES QUE DEBE ATENDER EL ESTUDIO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO."; la "*importancia y trascendencia*" debe tenerse por satisfecha en dos dimensiones: una según la función tutelar del recurso de revisión; y otra, por la función que tiene este recurso como fuente de estándares constitucionales; siendo que conforme a la primera, esa importancia y trascendencia depende de que los agravios resulten atendibles, en términos de un análisis preliminar; y, la segunda, se analiza bajo una óptica de lo que representa el pronunciamiento desarrollado para el orden jurídico y la sociedad, de modo que el estudio relativo no se encuentra supeditado a la relevancia que el caso pueda tener para la recurrente en lo individual.

**39. SÉPTIMO.—Análisis de los requisitos de procedencia en el caso concreto.** Atendiendo a los requisitos exigidos para la procedencia del recurso de revisión, esta Primera Sala estima que el presente medio de impugnación **es improcedente**.

**40.** Lo anterior es así, porque si bien al resolver el recurso de reclamación **248/2021**, consideró que los ahora recurrentes, en su demanda de amparo,



concretamente en sus conceptos de violación primero y segundo, formularon argumentos tendentes a propiciar la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, específicamente en relación con el contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, con lo cual se actualiza un tema propiamente constitucional que puede ser materia del recurso de revisión en amparo directo.

**41.** Y, efectivamente, se advierte que en dichos conceptos de violación, la parte quejosa, al cuestionar las consideraciones por las cuales se le negó toda titularidad del derecho de autor ante la controversia habida sobre su certificado registral obtenido en Madrid, España, sostuvo como eje fundamental de su argumentación el planteamiento de que conforme al texto normativo del artículo 5 del Convenio de Berna, el reconocimiento de su derecho de autor no debe sujetarse a formalidad alguna, incluyendo en dicho concepto al registro o inscripción de la obra.

**42.** Motivo por el que se consideró existía la propuesta de una interpretación directa del mencionado precepto, en orden a establecer si dentro de las formalidades a las cuales no debe sujetarse el reconocimiento del derecho de autor, está lo relativo al registro o inscripción de la obra. Tema sobre el que en la sentencia recurrida no se había hecho pronunciamiento alguno, sino que se reiteraron las consideraciones de la sentencia reclamada en cuanto a la insuficiencia del certificado de registro español de la obra, fundadas en la valoración de las pruebas rendidas en el juicio y la interpretación de la ley secundaria.

**43.** Y, por ende, se estimó actualizado el primer supuesto de procedencia del recurso de revisión, consistente en que fue planteada en la demanda de amparo la interpretación directa de un derecho fundamental contenido en tratados internacionales de los cuales es Parte el Estado Mexicano; y, no obstante, el Tribunal Colegiado omitió su análisis.

**44.** Lo cierto es que el recurso de revisión no colma el diverso requisito de importancia y trascendencia, pues como a continuación quedará evidenciado, ante las circunstancias fácticas del asunto y las cuestiones de legalidad que firmes han quedado con la emisión de la sentencia de amparo recurrida, las cuales no pueden constituir materia de revisión en el presente recurso, dada su naturaleza; se arriba a la conclusión de que ningún beneficio podría aportar a la





parte recurrente, el hecho de que esta Primera Sala lleve a cabo una interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, específicamente en torno al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, conforme al cual "*los autores gozarán de los derechos que les otorgan las leyes y los establecidos en el propio convenio, sin necesidad de ninguna formalidad*". Esto es, el hecho de que se emitiera un pronunciamiento en el que se dilucidara **si dentro de las formalidades a las que no debe sujetarse el goce, ejercicio y protección del derecho patrimonial de autor, conforme al artículo 5 de la Convención de Berna, se puede estimar al registro o inscripción de la obra ante la autoridad administrativa correspondiente.**

45. Lo anterior es así, porque de los autos del juicio de origen se desprende que el actor persona física, aquí recurrente, compareció en primera instancia a solicitar la declaración judicial de reconocimiento y existencia del derecho de autor sobre la obra multimedia (audiovisual) denominada \*\*\*\*\*; así como el pago de daños y perjuicios, aduciendo entre otras prestaciones, que era **titular de los derechos de autor respectivos**, como lo demostraba con el **Certificado de Registro Expedido por el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual, Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid, España**, número \*\*\*\*\* , debidamente apostillado el **diecinueve de agosto de dos mil ocho**, conforme a la Convención de la Haya de cinco de octubre de mil novecientos sesenta y uno, que consecuentemente debía estimarse legalmente válido en México, lo que sin duda otorgaba fecha cierta al derecho de autor.

46. También, puntualizó que el **uno de mayo de dos mil trece**, celebró con Electrónica Informática Brasil-España, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, un **contrato de licencia** a través del cual le otorgó el uso exclusivo de la obra \*\*\*\*\* , pacto registrado ante el Instituto Nacional de Derecho de Autor el **veintiséis de agosto de dos mil trece**, con el número \*\*\*\*\* .

47. De igual forma, presentó el registro \*\*\*\*\* **de dieciocho de septiembre de dos mil trece**, realizado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, como obra de cómputo.

48. Y, adujo que la obra de mérito también fue registrada como dibujo ante el **Instituto Nacional del Derecho de Autor en México**, el **veinticuatro y vein-**



tiséis de noviembre de dos mil catorce, tal como lo acreditaba con los registros números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

49. Ahora bien, la parte demandada afirmó que eran improcedentes las prestaciones y puntualizó que el **uno de julio de dos mil trece, celebró con Zitro IP SARL un contrato de arrendamiento de equipos**, pacto en el que esta última manifestó que contaba con la titularidad de los derechos de autor sobre el **software que entregaba en arrendamiento**, por lo que no era dable considerar que realizó un uso indebido de obras protegidas por el derecho de autor; y, posteriormente, aportó medios de convicción con los que demostró el registro previo de su arrendador, así como aquéllas con las que probó que el registro español en el que el actor sustentaba su titularidad desde el dos mil ocho, se encontraba en controversia.

50. Cabe señalar que como ha quedado citado en los antecedentes, la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, respecto de la moral Zitro IP SARL, fue declarada infundada en sentencia interlocutoria de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por la Juez Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

51. En ese contexto, el **treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve**, la Juez de **primera instancia** emitió sentencia en al cual determinó que no se encontraba probada la legitimación en la causa, esto es, la titularidad del actor persona física respecto de la obra \*\*\*\*\*.

52. Lo anterior, porque el certificado de inscripción de dicha obra ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor era del **dieciocho de septiembre de dos mil trece**, esto es, de data posterior a aquélla en que Zitro IP SARL, inscribió las imágenes correspondientes a la misma.

53. En efecto, consideró que las copias certificadas de las resoluciones emitidas por el Subdirector de la División de Procesos de Propiedad Industrial, en **los expedientes \*\*\*\*\***, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , que obraban en autos, demostraban, en específico la primera de ellas, que Zitro IP SARL había inscrito con el registro marcarío \*\*\*\*\* , las imágenes materia de la litis desde el **veintinueve de abril de dos mil once**, esto es, en fecha previa a la inscripción



realizada por el actor persona física, aquí recurrente; resoluciones en las que se negó al actor persona física la nulidad de los registros marcarios de Zitro IP SARL, correspondiendo la segunda de las mencionadas al registro \*\*\*\*\* de quince de octubre de dos mil catorce, y la tercera al diverso \*\*\*\*\* de uno de septiembre de dos mil catorce.

54. También, la Juez de origen precisó que **no desconocía el certificado de registro español \*\*\*\*\***, que databa del diecinueve de agosto de dos mil ocho, esto es, de fecha previa a la inscripción realizada por Zitro IP SARL; sin embargo, determinó que **de ese documento no se desprendía que la obra denominada "Triple Manía", fuera idéntica a la registrada en México, porque en el certificado de referencia no se reprodujeron las imágenes inscritas**, ya que se bien se anexó un disco compacto, del mismo no se advertía alguna certificación o medio de autenticación que acreditara que su contenido fuera el que efectivamente se registró ante el Registro de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid.

55. Además, puntualizó que de considerar que las imágenes inscritas a través de ese certificado coincidían con las copias certificadas de la demanda presentada ante el Juzgado de lo Mercantil en Madrid, también debía tomarse en cuenta la resolución emitida por el registrador de la Propiedad Intelectual dentro del expediente \*\*\*\*\* , en el que se negó al actor persona física la inscripción de los derechos sobre la obra titulada \*\*\*\*\* , **por no haberse acreditado la titularidad pacífica de todos los derechos de propiedad intelectual.**

56. En ese sentido, la juzgadora concluyó que si la autoridad en cita denegó al coactor antes nombrado la inscripción de los derechos de la obra \*\*\*\*\* , por no acreditarse que fuera el titular de éstos; entonces, el certificado emitido por dicha autoridad era insuficiente para que se tuviera por acreditada la titularidad de la parte actora respecto de las imágenes materia de la presente controversia.

57. Dicha sentencia fue recurrida por la parte actora. El Tribunal Unitario de Alzada consideró como temas de debate los derechos de autor y el uso indebido de una obra; ello, en un juicio en el que la parte actora no demostró con sus



pruebas la titularidad de los derechos sobre la obra cuyo uso indebido reclamó, dado que unos de los certificados que exhibió de registro de inscripción en México, son posteriores en fecha a los de otra persona, y el certificado de inscripción emitido por autoridades españolas que aportó era insuficiente al encontrarse controvertido.

**58.** Así, después de analizar los agravios, los declaró ineficaces e insuficientes para modificar o revocar la sentencia primigenia, por lo que determinó confirmarla, siendo destacable que en ella señaló los motivos por los que debía estimarse que el registro del actor persona física, aquí recurrente (registro de obra-derechos de autor), y el de Zitro IP SARL (registro marcario-derecho de propiedad industrial), correspondían a las mismas imágenes o figuras, así como lo relativo a que para determinar la titularidad de los derechos autorales sobre cierta obra, sí está permitido compararla con marcas, aun cuando sean figuras disímbolas amparadas por regímenes normativos distintos.

**59.** Por otra parte, si bien consideró eficaz el agravio relativo a que la Juez de origen, indebidamente consideró que el asiento registral \*\*\*\*\* de diecinueve de agosto de dos mil ocho, relativo a la obra \*\*\*\*\* no contenía imágenes, y que las anexas en disco compacto no estaban relacionadas con aquél, porque no se advertía alguna certificación o medio de autenticación que las administrara; ello, al estimar la alzada que sí estaba demostrado que el registro de mérito se refería a la obra en mención, porque administrado con la demanda y sentencia que obraban en el expediente \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de lo Mercantil en Madrid, España, se advertía que sí aludía a las imágenes que obraban en el disco compacto anexo.

**60.** Sin embargo, destacó que la a quo no únicamente sostuvo la insuficiencia de ese certificado en la circunstancia de que no estuviera acreditado qué figuras amparaba, sino en el hecho de que en la resolución emitida por el registrador de la Propiedad Intelectual del Registro Territorial de la Propiedad Intelectual en Madrid, España, dentro del expediente \*\*\*\*\* se denegó al ahora recurrente la inscripción de los derechos sobre la obra titulada \*\*\*\*\* por no haberse acreditado la **titularidad pacífica** de todos los derechos de propiedad intelectual.



**61.** Ahora bien, en relación a esta última consideración de la Juez de origen, la alzada determinó que no podía considerarse ilegal por el hecho de que la precitada resolución administrativa se refiriera a la obra titulada \*\*\*\*\* , no así a la diversa \*\*\*\*\* , en que la parte actora fundó su demanda, ya que ambas se encontraban relacionadas por contener el mismo elemento gráfico; además, precisó que esa determinación administrativa, en unión con otras pruebas corroboraba que el certificado \*\*\*\*\* , era insuficiente para acreditar que la parte actora fuese titular de los derechos de autor sobre la figura controvertida.

**62.** Lo anterior, en virtud de que esa resolución daba noticia de que al ahora actor persona física se le negó la inscripción de derechos de autor de una obra, aun cuando existían certificados de registro anteriores a su nombre, por contener el personaje conocido como \*\*\*\*\* , relativo a una bola del juego de bingo humanizada, con motivo de que la titularidad de ese elemento gráfico se encontraba controvertida a través de un juicio civil (\*\*\*\*\*), es decir, consideró insuficientes los certificados anteriores al tener conocimiento de una contienda judicial, siendo que el personaje aludido coincidía con la figura motivo de controversia en el juicio de origen, dado que en la obra \*\*\*\*\* , amparada por el certificado de inscripción \*\*\*\*\* , también aparecía una bola humanizada con un solo ojo y una boca grande con un sombrero de copa con billetes y un bastón.

**63.** Motivos por los que era irrelevante que la resolución administrativa referida hiciera alusión a la obra \*\*\*\*\* , y no a la obra \*\*\*\*\* , pues ambas se encontraban relacionadas al contener el mismo elemento gráfico que constituía el objeto de la controversia; máxime que el registrador español destacó que el cuestionamiento sobre la titularidad de la figura descrita, procedía del trámite de un procedimiento judicial (\*\*\*\*\*), que como se ha destacado se refiere al reclamo que Zitro IP SARL hizo para demandar la nulidad del certificado de inscripción \*\*\*\*\* .

**64.** Así, una vez señalados los motivos por los que se estimó se trataba de la misma obra, la alzada destacó que el certificado de inscripción español era reconocido en todos los países que forman parte de la Unión de Berna, como lo es México; sin embargo, destacó que conforme al artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor, las inscripciones en el registro establecen la presunción de



ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario, pero si surge controversia, los efectos de la inscripción quedarán suspendidos en tanto se pronuncie resolución firme por la autoridad competente.

**65.** Circunstancia por la que en el particular, al encontrarse controvertido el certificado de inscripción \*\*\*\*\* , de diecinueve de agosto de dos mil ocho, a través de la demanda presentada por Zitro IP SARL, en Madrid, España, contra el actor persona física, lo que trajo como consecuencia el dictado de la sentencia de quince de febrero de dos mil dieciocho, en la que declaró la nulidad de los derechos del ahí demandado sobre la obra \*\*\*\*\* y se ordenó la cancelación de su registro; entonces, adminiculado a la resolución administrativa \*\*\*\*\* , de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el registrador de la Propiedad Intelectual del Registro Territorial de la Propiedad Intelectual en Madrid, España; permitía arribar a la conclusión de que la inscripción del aquí recurrente, se encontraba controvertida y, por ende, quedaban suspendidos sus efectos, siendo por tal motivo insuficiente para que el actor demostrara la titularidad de los derechos que ostentaba sobre los elementos de la obra \*\*\*\*\* .

**66.** En consecuencia, como se adelantó, el Tribunal Unitario responsable confirmó la sentencia de primera instancia, en la que se declaró que la parte actora no acreditó su legitimación en la causa.

**67.** En contra de esa determinación, los aquí recurrentes promovieron juicio de amparo directo, que les fue negado en la resolución que constituye la materia del presente recurso.

**68.** Negativa que atendió esencialmente a que si bien como lo aducía la parte quejosa, el artículo 5 de la Ley Federal del Derecho de Autor, establece que la protección otorgada a las obras se concede desde el momento en que hayan sido fijadas en un soporte material, y que el reconocimiento de los derechos de autor no requiere registro ni documento de ninguna especie ni queda subordinado al cumplimiento de formalidad alguna. Lo cierto era que conforme al diverso ordinal 168 de la propia ley, el certificado de registro \*\*\*\*\* , de diecinueve de agosto de dos mil ocho, era insuficiente para demostrar que desde su fecha el actor persona física contaba con la titularidad de los derechos de autor sobre la obra \*\*\*\*\* , porque en sus términos las inscripciones



en el registro generan presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario; pero si surge controversia en torno a ellas, quedan suspendidos los efectos de la inscripción hasta que se pronuncie resolución firme por autoridad competente.

**69.** De manera que, en el caso particular el certificado precitado resultaba insuficiente para demostrar la titularidad de los derechos de autor materia de la litis, al encontrarse en controversia y, por ende, suspendidos los derechos que amparaba, motivo por el que no podía tomarse como punto de partida, a fin de estimar que desde la fecha en que se expidió la obra denominada \*\*\*\*\*; quedó plasmada en un soporte material y, consecuentemente, era susceptible de ser protegible en términos del artículo 5 de la ley en cita, porque sus efectos quedaron suspendidos, conforme al diverso 168 de la misma; de ahí que, como lo había destacado la responsable, la titularidad de los derechos de la obra debía demostrarse con otros elementos convictivos, verbigracia, testimoniales, otros documentos, etcétera, lo cual no había ocurrido.

**70.** En contra de esa determinación los quejosos interpusieron el presente amparo directo en revisión, en el que pretenden evidenciar, por una parte, la inconstitucionalidad del artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor. Circunstancia que no es dable analizar porque contrario a lo que aseguran, no fue en la sentencia recurrida cuando su contenido se aplicó por primera vez en su perjuicio, sino desde el dictado del acto reclamado, en el que el Tribunal Unitario responsable determinó que si el certificado \*\*\*\*\*; se encontraba en controversia con motivo de una demanda presentada por Zitro IP SARL, en contra del actor persona física, en el que reclamó la nulidad de la obra \*\*\*\*\*; entonces, dada la suspensión de los efectos del registro, era insuficiente para demostrar la titularidad de los derechos de la obra.

**71.** Por tanto, no se surten las condiciones para considerar que el planteamiento sobre la inconstitucionalidad referida pueda ser objeto de análisis en el presente recurso de revisión, atento a lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIO-



NALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO."

72. Por otra parte, los recurrentes aducen que conforme al artículo 5 del Convenio de Berna, el derecho fundamental de autor debe ser reconocido y protegido en todos y cada uno de los países miembros, sin necesidad de formalidad alguna, lo cual implica que el derecho respectivo se encuentra protegido por el simple hecho de estar fijado en un soporte material, circunstancia por la que aseguran su registro deviene irrelevante para que el derecho sea válido y reconocido, pues basta ostentarse autor de la obra para obtener la protección de la misma, salvo prueba en contrario, tal como lo dispone el diverso ordinal 15 del propio convenio.

73. En ese orden, si la parte recurrente pretende que a través del presente asunto se **determine si dentro de las formalidades a las que no debe sujetarse el goce, ejercicio y protección del derecho patrimonial de autor, conforme al artículo 5 de la Convención de Berna, se puede estimar al registro o inscripción de la obra ante la autoridad administrativa correspondiente.** Es manifiesto, que dadas las circunstancias fácticas del asunto y las cuestiones de legalidad que firmes han quedado con la emisión de la sentencia de amparo recurrida; ningún beneficio podría aportar a la inconforme, el hecho de que esta Primera Sala lleve a cabo una interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, e incluso determine en sus términos que el registro o inscripción no son elementos necesarios para el goce y ejercicio patrimonial del derecho de autor.

74. Se realiza tal afirmación, porque como se ha evidenciado, la parte actora fundó la titularidad de su derecho de autor sobre la obra **\*\*\*\*\***, en un registro del año dos mil ocho, verificado en Madrid, España, cuyos efectos se consideraron suspendidos por encontrarse en controversia, ello atento a lo previsto en el artículo 168 de la Ley Federal del Derecho de Autor.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> "Artículo 168. Las inscripciones en el registro establecen la presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario. Toda inscripción deja a salvo los derechos de terceros. Si surge controversia, los efectos de la inscripción quedarán suspendidos en tanto se pronuncie resolución firme por autoridad competente."





**75.** Y, por otra parte, en relación a los registros que hizo en México en los años dos mil trece y dos mil catorce, sobre la obra \*\*\*\*\*\*, se consideró que eran posteriores al diverso de dos mil once, en el que Zitro IP SARL, llevó a cabo registros marcarios respecto de \*\*\*\*\*\*, habiéndose considerado que estos últimos versaron sobre imágenes que correspondían al mismo elemento gráfico que constituía el objeto de controversia.

**76.** Así, los motivos por los en el particular se estimó que la parte actora no demostró con sus pruebas la titularidad de los derechos sobre la obra cuyo uso indebido reclamó (legitimación en la causa), consisten en que por una parte los certificados que exhibió del registro de inscripción en México, eran posteriores en fecha a los de un tercero, y el certificado de inscripción emitido por autoridades españolas que aportó era insuficiente al encontrarse controvertido.

**77.** Dicho en otras palabras, no constituyó objeto de la litis la inexistencia de registro, como causa para estimar inacreditada la legitimación en la causa, ni se discutió la necesidad del mismo como única forma de demostrar la titularidad de derechos de autor; sino que, ante la manera en que fue planteada la demanda, esto es, al ostentarse el actor persona física como titular de la obra denominada \*\*\*\*\*\*, en términos de los registros anotados, es que fue estudiada su eficacia, habiendo incluso el colegiado reiterado la postura del unitario responsable, en el sentido de que al ser insuficientes los registros de mérito, la parte actora debió aportar otros medios de convicción para demostrar la data a partir de la cual la obra denominada \*\*\*\*\*\*, quedó plasmada en un soporte material,<sup>13</sup> verbigracia, testimoniales, otros documentos, etcétera, lo cual no había ocurrido.

**78.** Efectivamente, la titularidad de derechos aducida por los ahora recurrentes, quedó entredicha, porque los registros que aportaron para el efecto, uno

<sup>13</sup> Ley Federal del Derecho de Autor

"**Artículo 5.** La protección que otorga esta ley se concede a las obras desde el momento en que hayan sido fijadas en un soporte material, independientemente del mérito, destino o modo de expresión.

"El reconocimiento de los derechos de autor y de los derechos conexos no requiere registro ni documento de ninguna especie ni quedará subordinado al cumplimiento de formalidad alguna."



estaba controvertido y, por ende, suspendidos sus efectos, mientras que los otros eran posteriores al de una marca cuyos elementos gráficos coincidían con la obra objeto de la litis; motivos por los que al haber citado esos registros como sustento de su derecho, resulta irrelevante analizar si el artículo 5 del Convenio de Berna,<sup>14</sup> cuando establece que los derechos de autor deben respetarse sin necesidad de formalidad, se puede estimar referido o no al registro o inscripción de la obra, porque la litis no quedó centrada sobre la inexistencia de ellos, sino sobre la eficacia de los que fueron presentados para demostrar la titularidad de derechos planteada.

**79.** Lo anterior evidencia que el sentido de la sentencia recurrida no tiene sustento en la circunstancia de que el reconocimiento del derecho de autor implique la formalidad de que sea registrado, para así considerar trascendental establecer si ello podría ir en contra de la interpretación que deba darse al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, en cuyos términos el goce y ejercicio de los derechos de autor no están subordinados a ninguna formalidad.

**80.** Por ello, al resultar intrascendente a la resolución del caso particular el estudio del tema de constitucionalidad planteado en los agravios expuestos en el presente amparo directo en revisión, lo procedente es desechar el recurso que a este toca se refiere, porque no se surte el requisito de importancia y trascendencia.

**81.** En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

---

<sup>14</sup> **Artículo 5**

"1) Los autores gozarán, en lo que concierne a las obras protegidas en virtud del presente convenio, en los países de la Unión que no sean el país de origen de la obra, de los derechos que las leyes respectivas conceden en la actualidad o concedan en lo sucesivo a los nacionales, así como de los derechos especialmente establecidos por el presente convenio.

"2) El goce y el ejercicio de estos derechos no estarán subordinados a ninguna formalidad y ambos son independientes de la existencia de protección en el país de origen de la obra. Por lo demás, sin perjuicio de las estipulaciones del presente convenio, la extensión de la protección así como los medios procesales acordados al autor para la defensa de sus derechos se regirán exclusivamente por la legislación del país en que se reclama la protección."



## RESUELVE

PRIMERO.—Se desecha el recurso que a este toca se refiere.

SEGUNDO.—Queda firme la sentencia recurrida.

**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.

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), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2016 (10a.), 2a./J. 13/2016 (10a.), 1a./J. 38/2015 (10a.) y aislada 1a. CCLXXXII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 27, Tomo I, febrero de 2016, páginas 430 y 821; 18, Tomo I, mayo de 2015, página 186 y 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 380, con números de registro digital: 2010954, 2010986, 2009179 y 2013218, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 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 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA FALTA DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, CUANDO EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTO NO ES SUSCEPTIBLE DE MODIFICAR EL FALLO RECURRIDO.**

Hechos: En la vía ordinaria civil los quejosos y recurrentes demandaron el reconocimiento de derechos de autor respecto de una obra multimedia, así como el pago de los daños y perjuicios derivados del uso indebido de la obra por parte de las demandadas, entre otras prestaciones. En primera instancia se dictó sentencia absolutoria, porque el juzgador consideró que la parte actora no demostró legitimación en la causa; resolución que en apelación fue confirmada por la alzada. La parte actora promovió juicio de amparo directo en el que se le negó la protección constitucional y en contra de esa determinación interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el recurso de revisión en el juicio de amparo directo es improcedente cuando el estudio de constitucionalidad propuesto no es susceptible de modificar el fallo recurrido, pues no se actualiza el requisito de importancia y trascendencia aun cuando en la demanda se formulen argumentos tendentes a propiciar la interpretación directa de los alcances del derecho fundamental de autor, específicamente en torno al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, pues si bien se actualiza un tema propiamente constitucional que puede ser materia del recurso de revisión en amparo directo, sobre el que el Tribunal Colegiado de Circuito omitió pronunciarse, lo cierto es que no se cumple con el requisito de importancia y trascendencia, pues se advierte irrelevante el estudio precitado, en virtud de que dadas las circunstancias fácticas del asunto, a ningún efecto práctico llevaría, por no estarse en posibilidad de modificar el fallo recurrido a través del estudio constitucional propuesto.

Justificación: Los recurrentes aducen que conforme al artículo 5 del Convenio de Berna, el derecho fundamental de autor debe ser reconocido y protegido en todos y cada uno de los países miembros, sin necesidad de



formalidad alguna, lo cual implica que el derecho respectivo se encuentra protegido por el simple hecho de estar fijado en un soporte material, circunstancia por la que aseguran su registro deviene irrelevante para que el derecho sea válido y reconocido, pues basta ostentarse como autor de la obra para obtener su protección, salvo prueba en contrario. Sin embargo, dadas las circunstancias fácticas del asunto, ningún beneficio podría aportar a la parte inconforme el hecho de que se llevara a cabo una interpretación directa de los alcances del derecho fundamental en comento, pues en el juicio de origen la parte accionante fundó la titularidad de su derecho de autor en diversos registros; de ahí que la materia de la litis no la constituyó la inexistencia de registro, como causa para estimar inacreditada su legitimación en la causa, ni se discutió la necesidad del mismo como única forma de demostrar la titularidad de derechos de autor, sino que quedó centrada sobre la eficacia de los registros que fueron presentados para demostrar la titularidad de derechos planteada; por lo que al no tener sustento el sentido de la sentencia recurrida en la circunstancia de que el reconocimiento del derecho de autor implique la formalidad de que sea registrado, para así considerar trascendental establecer si ello podría ir en contra de la interpretación que deba darse al contenido del artículo 5 del Convenio de Berna, en cuyos términos el goce y ejercicio de los derechos de autor no están subordinados a ninguna formalidad, entonces resulta intrascendente para la solución del caso el estudio del tema de constitucionalidad planteado y, por ende, se determina el desechamiento del recurso, al no surtirse el requisito de importancia y trascendencia.

### 1a./J. 137/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4243/2020. Alejandro de Viveiros Ortiz y otros. 13 de julio de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lissette Montaña Mendoza.

Tesis de jurisprudencia 137/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LA MECÁNICA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 95, AL EXCLUIR LOS INGRESOS QUE NO PROVENGAN DE UNA TERMINACIÓN LABORAL, NO VIOLENTA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 503/2022. J. PAZ ALVARADO PÉREZ. 10 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD 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. AUSENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Un contribuyente impugnó la sentencia emitida por la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se confirmó la resolución que le negó la devolución de saldo a favor solicitada en su declaración complementaria con motivo del ingreso percibido en el año dos mil dieciocho por el pago de un laudo en su favor derivado de un juicio por nivelación salarial. El Juez de Distrito determinó negar el amparo y el Tribunal Colegiado del conocimiento remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación toda vez que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil dieciocho.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	5 a 6
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso principal es oportuno. El recurso de revisión adhesiva es oportuno.	6 a 7
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	7



IV.	<b>CUESTIONES PREVIAS</b>	Consideraciones necesarias para resolver.	7 a 54
V.	<b>PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente.	55 a 57
VI.	<b>PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER</b>	Determinar si los agravios formulados por el recurrente, a fin de desvirtuar las razones por las que el Tribunal Colegiado del conocimiento calificó de <b>inoperantes</b> los conceptos de violación en los que hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son eficaces para revocar la sentencia recurrida para, en su caso, analizar la constitucionalidad del referido precepto.	57
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Es infundado el argumento del quejoso, en el que señala que la exclusión de otros ingresos diversos a los obtenidos por los conceptos señalados en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como lo es la " <i>nivelación de salarios</i> ", del tratamiento fiscal que prevé para el cálculo del impuesto anual, no tiene una razón objetiva y válida que lo justifique, expresada por el legislador.  Por tanto, se declara que dicho precepto no contraviene el principio de equidad tributaria.	58 a 80
VIII.	<b>REVISIÓN ADHESIVA</b>	Se declara sin materia.	80
	<b>PUNTOS RESOLUTIVOS</b>	PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.  SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a J. Paz Alvarado Pérez en contra de la sentencia de treinta de abril de dos mil veintinueve, dictada por la Sala Regional del	80 a 81



		Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio contencioso administrativo 2467/20-10-01-6-OT.  TERCERO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.	
--	--	--	--

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **503/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Negativa de devolución de saldo a favor.** Con fecha veinte de febrero de dos mil veinte, J. Paz Alvarado Pérez, presentó la declaración complementaria del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en la cual se autodeterminó un saldo a favor por concepto de impuesto sobre la renta, personas físicas, en cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), solicitando su devolución.

En razón de lo anterior, a través de la resolución \*\*\*\*\* de fecha dieciséis de abril de dos mil veinte, se resolvió **negar** la devolución solicitada, al considerar lo siguiente:

"Se conoció que ese contribuyente en el ejercicio 2018, percibió ingresos por concepto de sueldos y salarios así como por jubilación en parcialidades, derivados de los comprobantes fiscales digitales por *Internet* emitidos por su retenedor Comisión Federal de Electricidad con Registro Federal de Contribuyentes CFE3708IAQ10 misma información que fue corroborada con los compro-





bantes digitales por *Internet*, aportados por usted en su solicitud de devolución, ingresos que difieren con los manifestados en su declaración anual complementaria del impuesto sobre la renta del ejercicio 2018, presentada con fecha 16 de abril de 2020, con número de operación \*\*\*\*\*.

"...

"Cabe señalar que si bien, ese contribuyente aportó a su trámite, escrito libre de aclaración de fecha 14 de febrero de 2020, convenio de jubilación, así como laudo de fecha 08 de junio de 2011 dictado, dentro del expediente número 349/99, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, aduciendo que los pagos que le realizó la Comisión Federal de Electricidad corresponden a indemnización, sin embargo, de la propia documentación que aporta, se desprende que en el laudo de mérito, la Junta de Conciliación y Arbitraje condenó únicamente a la Comisión Federal de Electricidad a la nivelación de salarios, así como al pago de las diferencias salariales; lo cual no encuadra en los supuestos establecidos en los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigentes en 2018.

"Por tanto, su manifestación respecto a que los pagos en cantidad de \$\*\*\*\*\* que corresponden a indemnización no tiene sustento alguno, dado que el monto percibido por la citada Comisión Federal de Electricidad corresponde a sueldos y salarios, atendiendo principalmente a que la litis consistió en determinar si el contribuyente tenía derecho al pago y cumplimiento de las prestaciones reclamadas por realizar las mismas funciones y actividades que otros trabajadores, sin haber pronunciamiento alguno respecto a la terminación de la relación laboral, ni separación definitiva del cargo, resultando en consecuencia que los pagos percibidos no se ubican en esos supuestos, son en sueldos y salarios acumulables para efectos del impuesto sobre la renta, ello como se desprende del laudo de fecha 08 de junio de 2021, dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro del expediente \*\*\*\*\*.

"...

"De lo anterior se conoció que esta contribuyente por el ejercicio 2018, obtuvo un total de ingresos acumulables en cantidad de \$\*\*\*\*\* , por lo que



esta autoridad procede al cálculo del impuesto sobre la renta del ejercicio 2018, de conformidad con el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2018.

"...

"Por lo anterior, esta administración no puede acceder a lo solicitado, toda vez que no existe saldo a favor susceptible de devolver, por lo que se ubica dentro de los supuestos previstos en el artículo 22, primer y segundo párrafos, del Código Fiscal de la Federación, vigente.

"..."

2. **Juicio contencioso administrativo federal.** Derivado de lo anterior, el contribuyente demandó ante la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad del siguiente acto administrativo:

"II. Resoluciones impugnadas.

"La identificada con el número \*\*\*\*\*, de fecha 16 de abril de 2020.

"III. Autoridad demandada.

"A. Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Guanajuato '3', con sede en Guanajuato.

"B. ... Subadministrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal de Guanajuato '1' con sede en Guanajuato."

Por auto de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Magistrado instructor admitió a trámite la demanda y la registró bajo el número \*\*\*\*\* y a la vez seguido el cause procesal correspondiente, dictó sentencia el treinta de abril de dos mil veintiuno, en donde **reconoció la validez** de la resolución impugnada, bajo los siguientes términos:

"A consideración de los suscritos Magistrados, el concepto de impugnación que se analiza resulta **infundado**, según se explica.



"...

"Luego, de la interpretación del citado criterio sustentado por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, en relación con los tres primeros trasuntos numerales se advierte que, se encuentran gravados, entre otros, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, así como las diversas que se perciban como consecuencia de la terminación de dicha relación.

"Que, debido a que se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro casos, cobra especial relevancia establecer si un determinado ingreso corresponde al producto del trabajo del contribuyente o si, por el contrario, es una prestación derivada de la terminación del vínculo laboral.

"Por otra parte, considera que los salarios vencidos o caídos son aquellos que debió percibir el trabajador si se hubiese desarrollado normalmente la relación de trabajo y constituyen una consecuencia inmediata y directa de las acciones originadas en el despido por culpa del patrón, además de que encuentran justificación en el hecho de que el trabajador está separado de su empleo sin percibir ningún salario por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido, y ante ello, para efectos de la Ley de Impuesto sobre la Renta, los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir no son una mera contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral, pues la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, por lo cual, no es sino hasta que se cumple con tal resolución y el trabajador percibe el ingreso respectivo, cuando se causa el impuesto sobre la renta.

"Ahora en el caso a estudio, el pago realizado al actor por \$\*\*\*\*\*, fue con motivo de la condena realizada por la Junta de Conciliación y Arbitraje a la Comisión Federal de Electricidad, es decir, **no es una indemnización, son un pago de diferencia de salarios con motivo de la nivelación del salario a que fue condenada la parte patronal, es decir, corresponde al producto del trabajo del contribuyente, la cual no deriva de la terminación del vínculo laboral.**



"Ahora, si nos remitimos a lo dispuesto por el artículo 163 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del mismo se advierte la forma en que se realizará el pago provisional respecto de los ingresos obtenidos cuando por razones no imputables al trabajador, éste obtenga en una sola vez percepciones gravables correspondientes a varios meses, distintas de la gratificación anual, de la participación de utilidades, de las primas vacacionales o dominicales.

"Bajo esa guisa, si bien el referido artículo prevé un procedimiento especial para el cálculo de pago provisional del impuesto sobre la renta, en el caso a estudio se realizó el pago anual del impuesto, sin que se advierta algún procedimiento especial para el cálculo del mismo; máxime que al respecto no resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues éste se refiere a los ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, lo cual no se actualiza en el presente asunto.

"En consecuencia, es correcto como lo precisó la autoridad, que los ingresos percibidos por la Comisión Federal de Electricidad como su patrón por \$\*\*\*\*\*, corresponde a sueldos y salarios, por lo que no encuadra en los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y en consecuencia, debe realizarse el cálculo del impuesto sobre la renta del ejercicio 2018 de conformidad con el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2018.

"..."

3. **Demanda de amparo directo.** Inconforme con la sentencia, J. Paz Alvarado Pérez promovió demanda de amparo, misma que fue admitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, bajo el número de expediente \*\*\*\*\*.

4. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Seguidos los trámites de ley, en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el órgano colegiado dictó resolución en el sentido de **negar** el amparo a la quejosa.

5. **Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación anterior, con fecha veinte de diciembre de dos mil veintiuno, el quejoso, por propio derecho,



interpuso vía electrónica a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, el recurso de revisión correspondiente.

6. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Mediante proveído de nueve de febrero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibidas las constancias relativas al recurso de revisión y consecuentemente admitió a trámite el mismo.

7. **Recurso de revisión adhesiva.** Mediante escrito presentado el siete de abril de dos mil veintidós, ante este Máximo Tribunal, la autoridad tercero interesada promovió recurso de revisión adhesiva.

## I. COMPETENCIA

8. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>1</sup> y conforme a lo previsto por el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en amparo directo en la que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y el Tribunal Colegiado declaró inoperantes los conceptos de violación relativos, de lo que se duele la recurrente; y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

## II. OPORTUNIDAD

9. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada por estrados a la parte quejosa el **tres de diciembre de dos mil veintiuno**, por lo que dicha notificación surtió efectos

<sup>1</sup> El presente asunto se resuelve de acuerdo con el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, vigente a partir del día doce siguiente, por haberse interpuesto después de su entrada en vigor.



al día siguiente, es decir, el lunes seis del mismo mes y año. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del siete al veinte de diciembre de dos mil veintiuno, descontándose de dicho plazo los días cuatro, cinco, dieciocho y diecinueve de diciembre por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

10. Cabe destacar que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, estuvo en funciones durante el periodo vacacional correspondiente del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, pues fue designado por el Consejo de la Judicatura Federal para permanecer de guardia durante dicho periodo.

11. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó vía electrónica ante el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, el **veinte de diciembre de dos mil veintiuno**, se concluye que su interposición fue **oportuna**.

12. **Oportunidad del recurso de revisión adhesiva.** Tal como se advierte de las constancias, el auto de admisión del recurso de revisión principal se notificó a la autoridad tercero interesada, por medio de lista el uno de abril de dos mil veintidós, surtiendo efectos ese día, en términos de lo establecido por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo.

13. Por tanto, el plazo de cinco días establecido por el artículo 82 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso transcurrió del cuatro al ocho de abril de dos mil veintidós. Ahora, toda vez que el recurso de revisión adhesiva se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día siete de abril de dos mil veintidós, resulta **oportuno**.

### III. LEGITIMACIÓN

14. Esta Suprema Corte considera que el recurrente cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que, J. Paz Alvarado Pérez tiene reconocido el carácter de quejoso en el juicio de amparo directo **\*\*\*\*\***, del cual emana el presente recurso de revisión.



15. En cuanto al recurso de revisión adhesiva la autoridad se encuentra legitimada para interponer dicho recurso, pues de autos se desprende que se le reconoció la calidad de autoridad tercero interesada en el juicio de amparo directo del cual se desprende el presente recurso.

#### IV. CUESTIONES PREVIAS

16. Las consideraciones necesarias para resolver esta instancia son las que a continuación se sintetizan:

##### 17. **Antecedentes:**

18. **Declaración anual de impuestos.** J. Paz Alvarado Pérez presentó declaración complementaria relativa al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en la cual determinó un saldo a su favor por \*\*\*\*\* (\$\*\*\*\*\*). En esa misma declaración, solicitó la devolución de dicho monto.

19. **Negativa de devolución.** Mediante oficio \*\*\*\*\* de dieciséis de abril de dos mil veinte, el subadministrador desconcentrado de Auditoría Fiscal "1", en suplencia por ausencia de la administradora desconcentrada de Auditoría Fiscal de Guanajuato "3", negó la solicitud del interesado.

20. **Juicio de nulidad.** Inconforme con la resolución administrativa referida, el gobernado promovió demanda de nulidad, misma que fue radicada ante la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el consecutivo \*\*\*\*\*.

21. Seguida la secuela procesal correspondiente, la Sala dictó sentencia en la que declaró la validez de la resolución impugnada; ya que desde su perspectiva: "*... los ingresos percibidos por (sic) la Comisión Federal de Electricidad como patrón por \$\*\*\*\*\*, corresponden a sueldos y salarios, por lo que no encuadra en los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y por ello, debe realizarse el cálculo de impuesto sobre la renta del ejercicio 2018 de conformidad con el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2018.*"



22. **Conceptos de violación.** En contra de la resolución anterior, el quejoso interpuso demanda de amparo directo, en la que esencialmente, se dolió de lo siguiente:

23. En primer lugar, el quejoso elaboró un apartado denominado "*apartado especial sobre el derecho humano de contribuir de manera proporcional y equitativa*", en donde definió los conceptos de proporcionalidad y equidad en materia fiscal, y sostuvo que este Máximo Tribunal ha sentado jurisprudencia en el sentido de que dichos conceptos constituyen derechos humanos, además reseñó sus antecedentes históricos, y abordó doctrina sobre ambos conceptos.

24. En su **primer concepto de violación**, sostuvo que con la resolución impugnada se violaron en su perjuicio los derechos fundamentales de legalidad, equidad y proporcionalidad, al aplicar de forma incorrecta para el cálculo del impuesto anual la tarifa contenida en el artículo 152; cuando debe utilizarse el cálculo establecido en el artículo 95, ambos preceptos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

25. Refirió que la incorrecta aplicación del artículo 152 del referido ordenamiento pretendió tener sustento en el supuesto de que los ingresos percibidos por el quejoso, esto es, el pago realizado por el patrón Comisión Federal de Electricidad, en razón de la condena contenida en el laudo dictado dentro del expediente No. \*\*\*\*\* de fecha ocho de junio de dos mil once, respecto de la nivelación de salarios, así como el pago de las diferencias de salarios retroactivos constituyen **un salario ordinario** y no **el pago de una indemnización**, aun cuando comparten esa naturaleza con las cantidades pagadas por razón de un despido, por lo que resultaba aplicable el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

26. En ese sentido, consideró conveniente explicar en qué consiste la acción de nivelación de salarios y la consecuencia que se actualiza cuando se demuestran sus extremos en un litigio laboral.

**A. Acción de nivelación de salarios.** En relación con dicha acción, los artículos 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, disponen que el principio de igualdad salarial, prevé que a trabajo igual corresponde remunera-





ción igual, debiendo desempeñarse el trabajo en puesto, jornada y condiciones de eficiencia idénticas.

El señalado principio constitucional es susceptible de motivar el ejercicio de la acción de nivelación salarial y el consecuente pago de diferencia de salario de manera retroactiva; para lo que el trabajador que ejerza tal acción debe probar los extremos del indicado artículo 86, a saber: que desempeña un trabajo idéntico al de otro y otros empleados, en un puesto, jornada, y condiciones de eficiencia iguales, y que percibe un salario inferior.

**B. Naturaleza del pago de la diferencia de salarios.** En relación con la parte fiscal, se debe tener en cuenta que se trata de una prestación que, si bien se origina de un salario, fue necesario que el trabajador acudiera ante un órgano jurisdiccional, lo que implica que, el pago retroactivo de diferencias por la nivelación salarial, al que se condenó al patrón, es un pago que se trata de un ingreso resarcitorio o indemnizatorio ya que se efectúa en un solo momento, por razones no atribuibles al trabajador.

Así, por causa de la condena, el patrón está conminado a pagar al operario afectado, **retroactivamente, un valor salarial igual a aquel que le fue negado, a manera de compensar el detrimento causado. Precisamente por ello es que la acción de compensar, en tal caso, puede considerarse como el pago de una indemnización, pues a partir de la liquidación de la diferencia salarial se borran los efectos del menoscabo derivado de la desigualdad propiciada por el patrón.**

27. De ahí, señaló que si a través de una sentencia definitiva el patrón queda compelido a entregar al trabajador una cantidad para resarcir la desigualdad salarial en que quedó ubicado; en tal caso, ciertamente se está ante una **indemnización compensatoria**, contrario a la consideración a la que arriba la responsable Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando concluye que fue correcto que los ingresos percibidos por la Comisión Federal de Electricidad como su patrón, corresponden a sueldos y salarios, por lo que no encuadra en los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y por ello, debe realizarse el cálculo del impuesto sobre la renta del ejercicio 2018, de conformidad con el artículo 152 del mismo ordenamiento y ejercicio fiscal.



28. Sin embargo, en dichas consideraciones se pasó por alto que el pago efectuado por la Comisión Federal de Electricidad fue emitido en razón de las prestaciones a las que se le condenó en el laudo dictado el ocho de junio de dos mil once, dentro del expediente referido con anterioridad.

29. Explicó la funcionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a que prevé un trato especial para ingresos que, si bien derivan de la relación laboral, son expresión de una riqueza que no debe ser gravada en forma genérica porque queda fuera de la medida temporal ordinaria que delimita la capacidad del contribuyente, pues el hecho de que por causas atribuibles al patrón, el trabajador haya recibido la totalidad de los ingresos que debió haber recibido mes a mes o año con año en una sola exhibición, no debe ser causa para que los mismos sean gravados por una tarifa mayor a la que hubiese correspondido de haberse pagado en el momento en que debieron generarse. Cobra aplicación, por analogía, la jurisprudencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito PC.I.A. J/166 A (10a.), rubro: "IMPUESTO SOBRE LA RENTA. PARA SU CÁLCULO RESPECTO DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE SALARIOS CAÍDOS, RESULTA APLICABLE LA MECÁNICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE LA MATERIA, AL TRATARSE DE UNA INDEMINIZACIÓN DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL."

30. Así, la condena al pago de los salarios retroactivos constituye la orden judicial para que el patrón realice la restitución de los derechos del hoy actor mediante el pago de los daños y perjuicios que deben cubrirse como consecuencia de la responsabilidad en que se incurrió al pagarle salarios –en su caso pensión– que no han sido nivelados a los de los trabajadores con las mismas funciones y actividades.

31. Derivado de ello, sostuvo que acumuló los ingresos percibidos en términos de los artículos 94, primer párrafo y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues no surgieron en función de la prestación del trabajo personal subordinado, sino que tienen como finalidad resarcir los perjuicios derivados de un acto ilícito en materia laboral.

32. Bajo ese orden de ideas, con fundamento en el artículo 52, fracción V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, solicitó que se reconociera el derecho subjetivo del actor para que la autoridad deman-



dada reconociera que los ingresos derivados de la condena establecida en el multicitado laudo constituyeron ingresos por indemnización que se deben sujetar a lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

33. Lo anterior en concordancia con los artículos 123, apartado A, fracción XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 5o. y 157 de la Ley Federal del Trabajo.

34. Señaló que el cálculo efectuado, atento a la mecánica del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se reclama respecto de los ingresos percibidos por diferencias de salarios retroactivos, respeta el principio de proporcionalidad tributaria, que consiste medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, es decir, **deben aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.**

35. En consecuencia, insistió en que lo procedente es que se determine la ilegalidad de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\*, de fecha dieciséis de abril de dos mil veinte, por determinar un impuesto sobre la renta anual, sumando como ingreso gravable, el importe pagado en razón del cumplimiento del laudo que se ha venido reseñando en cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*); cuando lo correcto es que éste se considere el pago de una indemnización, y por consecuencia se obtenga el ingreso no acumulable y la determinación de la tasa efectiva, para obtener el impuesto sobre el ingreso no acumulable, lo que en el caso realizó el programa de declaración anual del Servicio de Administración Tributaria, que generó un saldo a favor, que se reclama como devolución.

36. Indicó que el citado numeral 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que contiene una norma de excepción a las cargas tributarias de los particulares, al establecer una exención, debe aplicarse en forma estricta, sin que sea posible darle un alcance distinto al expresamente dispuesto en esa norma ya que, si bien por regla general la interpretación de las deducciones en el impuesto sobre la renta debe ser de orden restrictivo, en el sentido de que únicamente pueden realizarse las autorizadas por el legislador y conforme a los requisitos o



modalidades que éste determine; sin embargo, ello no implica que no pueda efectuarse un juicio constitucional sobre la decisión del legislador, pues existen ya no por un principio de política fiscal, sino en atención a la garantía constitucional de proporcionalidad tributaria.

37. Refirió que, asumir la postura de la autoridad, implicaría darle al pago de salarios vencidos, que no fueron efectuados por el patrón durante los diecinueve años que duró el juicio, un tratamiento de salario ordinario lo que provoca que se aplique de manera inequitativa, el pago del impuesto sobre la renta, por no garantizar un trato igual entre los contribuyentes.

38. Lo anterior, porque el contribuyente que perciba el pago de los salarios que debió cobrar durante el tiempo que dure el juicio al no ser salarios ordinarios; por el hecho de que hubiera sido **separado del trabajo** podrá aplicar el procedimiento estatuido en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En tanto que al trabajador que igualmente acuda ante la Junta a reclamar el pago correcto del salario y tras el transcurso de las etapas procesales del juicio, ocasiona la acumulación de salarios (en este caso diferencias) pero que, por el hecho de **no haberse separado del trabajo**, se le obligue a pagar impuestos considerando el importe total como si fuera el pago de un salario ordinario percibido.

39. Por consiguiente, indicó que interpretar la norma como lo hizo la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Guanajuato "3", con sede en Guanajuato, tendría como consecuencia que el contribuyente que perciba ingresos provenientes de diversos años al momento que se condene a la parte patronal al pago sin atender a la naturaleza resarcitoria o indemnizatoria de los salarios vencidos, en aquellos casos en que la conducta del empleador ocasione que el trabajador, sin responsabilidad alguna de su parte, se vea privado de su salario correcto y completo con motivo de la decisión unilateral o injustificada del patrón, como sucedió en el presente caso.

40. Además, refirió que si se atiende a la interpretación más benéfica del artículo 95 de referencia, acorde con el diverso 1o. constitucional, debe aplicarse respecto de aquellos ingresos cuando por razones no imputables al trabajador, éste obtenga en una sola vez percepciones gravables correspondientes



a varios meses, distintas de la gratificación anual, de la participación de utilidades, de las primas vacacionales o dominicales del contribuyente.

41. Señaló que la retención efectuada por la patronal y que fue considerada como correcta por la autoridad fiscal, implicó que el contribuyente tuviera que tributar en la misma tasa máxima del impuesto sobre la renta, pues si se realiza la siguiente operación:

"Retención del ISR \$ \*\*\*\*\*"

"Entre:

"Ingresos por indemnización \$\*\*\*\*\*"

"Igual a \*\*\*\*\*"

"Por 100 para obtener el % 34.98 %"

"Como se puede ver, en un ingreso que debió de haber obtenido de manera mensual durante (19 años de litigio por 12 meses de un año):

"Años transcurridos en el litigio 19"

"Por meses de un año 12"

"Igual a"

"Número de meses en que debió percibir de manera correcta su salario 228."

42. Si se realiza el ejercicio aritmético de dividir el importe cubierto en cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ) entre el número de meses que transcurrieron para que el quejoso pudiera cobrar los retroactivos y diferencias de salarios, se puede desprender la inequidad y desproporción de realizar el cálculo de la forma en que lo hizo la autoridad fiscal así que:

"Pago realizado en virtud del laudo \$\*\*\*\*\*"



"Entre:

"Número de meses transcurridos 228

"Igual:

"A importe mensual

"Por: \*\*\*\*\*

"Meses de un año 12

"Igual a:

"Importe anual (para aplicar la tarifa del artículo 152) \*\*\*\*\*."

43. En consecuencia, si se compara la retención que efectuó la patronal al momento de pago y que después avaló la autoridad fiscal al negar la devolución solicitada, se puede obtener la inequidad y desproporción que se reclama, pues se retuvo una tasa del 34.98 % de la tarifa del impuesto anual (redondeada) cuando, si se hubiera pagado de forma correcta mes a mes la tasa que hubiera sido aplicable hubiera sido de 4.93 %.

44. Atento a lo anterior, es procedente el tratamiento establecido en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta tal como se realizó en la declaración anual complementaria del ejercicio 2018, pues advirtió que del mismo se advierten dos subcategorías, como lo son las oraciones copulativas y disyuntivas.

45. Entonces, en relación con el artículo 95, a partir de la conjunción copulativa "u" se advierten dos realidades distintas, por lo que, como consecuencia, encontramos que a los ingresos provenientes de primas de antigüedad, retiro e indemnización (sin distinción de si se trata de pago por retiro), aplica el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que igualmente se aplica tal mecánica de cálculo a otros pagos por separación sin que tal expresión pueda aplicar a cada uno de los conceptos enumerados antes de la conjunción (u) de acuerdo a la redacción de la parte final del artículo 95 que dispone: "... u otros



*pagos, por separación, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas ..."*

46. De ahí refirió, se concluye que la mecánica especial contenida en el referido artículo, aplica cuando el contribuyente obtenga ingresos por concepto de prima de antigüedad, retiro e indemnizaciones, pero además aplica para otros pagos por separación.

47. En su **segundo concepto de violación**, señala que se violaron en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16, 17 y 31, fracción IV, de la Constitución General, por cuanto se viola el derecho fundamental de legalidad, equidad y proporcionalidad tributarias, al aplicar de forma incorrecta para el cálculo del impuesto anual, la tarifa contenida en el artículo 152, cuando debe utilizarse la mecánica contenida en el artículo 95, atendiendo al principio *pro persona*.

48. De conformidad con el artículo 1o. constitucional, así como a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, así como en cumplimiento a las obligaciones por parte del Estado, en cuanto al salario justo que debe retribuirse al trabajador, se entraña el deber de adoptar todas las acciones apropiadas, que incluyen las medidas de carácter fiscal, administrativo, financiero, educacional y social, para lograr progresivamente el pleno goce y disfrute de derechos humanos.

49. De igual forma, consideró que en el presente caso resultaba aplicable la suplencia de la queja, por tratarse de un derecho humano como lo es el salario, toda vez que se le revictimiza, al avalar una retención en exceso del impuesto que debe aportar, al concluir en la sentencia recurrida, que el pago indemnizatorio realizado tiene la naturaleza de un salario ordinario.

50. Señaló que no se acudió a juicio reclamando el no pago del impuesto, sino el pago correcto, ya que si bien, de acuerdo a los preceptos legales de naturaleza fiscal no se exceptúa de cubrir el impuesto sobre la renta a las personas que han estado sujetas a una relación laboral, y obtienen prestaciones derivadas de una condena impuesta por un órgano jurisdiccional, resulta incuestionable que el hecho de que el pago deba hacerse por determinación judicial, como consecuencia de un despido o un no sometimiento a arbitraje, no priva a dicho pago de su carácter indemnizatorio, lo que se confirma con la jurisprudencia.



dencia de rubro: "IMPUESTO SOBRE LA RENTA. OBLIGACIÓN DEL PATRÓN DE RETENERLO, CUANDO LAS PERSONAS SUJETAS A UNA RELACIÓN LABORAL, OBTIENEN PRESTACIONES DERIVADAS DE LA MISMA."

51. De donde se sigue que, el pago efectuado no corresponde a un salario ordinario sino a una indemnización por lo que resulta aplicable el cálculo anual del impuesto sobre la renta, estatuido en los artículos 95 y 96 de dicho ordenamiento.

52. Por lo anterior, insistió que no se puede afirmar, como lo resolvió la autoridad fiscal con el pretexto de que se trataba de salarios ordinarios y que se obtuvieron el ejercicio en el cual se presentó la declaración, "... *ya que dichos ingresos, presumen la nivelación de salarios, es decir, el pago recibido constituye la contraprestación de las labores realizadas ...*"

53. En consecuencia, al pago de una indemnización por "*diferencia de salarios con motivo de la nivelación del salario*" le resulta aplicable la "cláusula habilitante" y por lo mismo el tratamiento de excepción previsto por el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

54. Por lo que solicitó que se realizara una interpretación conforme, como método hermenéutico, para que en el caso se aplique al pago recibido por la patronal el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y su correlativo 163, en la parte que se debe considerar como una indemnización, pues de otra manera se estaría dando un trato inconstitucional, al gravar de forma inequitativa y desproporcional tal ingreso, si se aplica la mecánica contenida en el artículo 152 de la ley en comento. Ello, pues indicó que cuando una norma puede interpretarse de diversas formas, debe optarse por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos o bien, los restrinja en menor medida.

55. En ese sentido, refirió que el Tribunal Colegiado valorará:

a) El derecho humano cuya maximización se pretende, se encuadra al solicitar la interpretación conforme en la aplicación del principio *pro homine* consistente en tributar de forma proporcional y equitativa que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal.





b) La aplicación indebida del artículo 152, por lo que solicitó que se realizara el estudio considerando que la norma aplicable al caso, e incluso, si se determinaba que no se trataba de una indemnización a la que le resultarían aplicables los artículos 95 y 96 todos ellos de la Ley del Impuesto sobre la Renta para calcular el impuesto, cuando por razones no imputables al trabajador, éste obtenga en una sola vez percepciones gravables correspondientes a varios meses, distintas de la gratificación anual, de la participación de utilidades, de las primas vacacionales o dominicales, los pagados a los trabajadores, supuesto contemplado en el artículo 163 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta ya que en caso contrario, la determinación resultaba inequitativa y desproporcional.

c) Solicita la aplicación de la norma que mejor protege el derecho reclamado sustentado en el pago recibido. Señalando que debería ser calculado a través de la determinación contenida en los artículos 95 y 96, y en la habilitación efectuada en el tercer párrafo del señalado artículo 96 de la ley respecto al artículo 163 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece el mecanismo que permite respetar el principio de proporcionalidad reclamado.

56. Por lo que solicitó al órgano colegiado se otorgara el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de decretar que debió aplicarse el cálculo del impuesto conforme al artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en lugar del artículo 152 del mismo ordenamiento.

57. En su **tercer concepto de violación** señaló que es ilegal la resolución recurrida, pues violenta los artículos 1o. y 31 de la Constitución Federal, ya que la Sala Regional Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resolvió que el pago recibido por el quejoso, al derivar de una nivelación de salario, así como el pago de las diferencias de salarios retroactivos, no encuadran en el supuesto establecido por los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y por ello debe realizarse el cálculo del impuesto sobre la renta de conformidad con el artículo 152 del referido ordenamiento.

58. Reiteró toda la argumentación expresada en los conceptos de violación **primero y segundo** respecto a que la autoridad responsable concluyó que el pago recibido por la quejosa se trata de un salario ordinario, cuando no debió ser así, pues aunque tiene como origen y sustento la relación obrero patronal,



derivó de una resolución jurisdiccional firme, por lo que tiene una naturaleza indemnizatoria y resultaba aplicable el artículo 95 de la ley relativa.

59. Insiste en que al ser excluidos los ingresos percibidos por nivelación de salarios del cálculo contenido en el precepto impugnado, éste resulta inconstitucional, pues violenta el principio de igualdad y no discriminación en el ámbito tributario.

60. Refirió que para determinar cuándo una diferenciación en el tratamiento fiscal está basada en criterios razonables y objetivos y no violenta el principio de igualdad, se debe partir de las siguientes reglas:

61. La primera, que el juicio de igualdad o desigualdad se haga sobre unos **términos de comparación homogéneos**; la segunda, que permita analizar cuándo se está frente a una situación carente de justificación objetiva y razonable; y la tercera, relativa a la proporcionalidad de la medida diferenciadora adoptada, esto es, para que la desigualdad de trato sea admisible constitucionalmente, no basta con que el fin perseguido por la misma sea legítimo y razonable, sino que, además, es indispensable que ese trato distinto se mantenga dentro de los límites de la proporcionalidad, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

62. Concluyó que es por ello, que la sentencia que confirma la determinación que niega parcialmente la devolución solicitada en la declaración anual complementaria del ejercicio dos mil dieciocho, al considerar como correcta para el cálculo del impuesto sobre la renta la mecánica contenida en el artículo 152 de la ley relativa, considerando que no le resulta aplicable el cálculo de impuestos contenido en el precepto tildado de inconstitucional esto es, el artículo 95 de la referida ley, en relación con el diverso artículo 163 del reglamento del mismo ordenamiento, es inconstitucional, justo por no contener dentro del supuesto de excepción a los ingresos que se obtienen con motivo de un laudo, que pertenecen a diversos ejercicios y, que por ello, el hecho de que se paguen en un solo momento no es atribuible al trabajador, pues se da un tratamiento inequitativo a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales.

63. **Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito.** El Tribunal Colegiado del conocimiento, **negó** el amparo a la quejosa, bajo los siguientes argumentos:



64. En primer lugar, estudió el planteamiento de inconstitucionalidad, pues implica un análisis prioritario. Al respecto, calificó de **ineficaces** los argumentos del quejoso, relativos a la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta por violentar los principios de igualdad, no discriminación y proporcionalidad tributaria.

65. En relación con los principios de igualdad y no discriminación, calificó de **inoperante** el argumento propuesto por el recurrente en el sentido de que el numeral citado no da un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, pues no contempla los ingresos obtenidos por nivelación de salarios, en su mecánica de cálculo.

66. Lo anterior, pues adujo que la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, ha establecido que para llevar a cabo un juicio de igualdad es necesario contar con un punto de comparación, es decir, con algún parámetro que permita mediar a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma que existe un trato desigual, debido a que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo. En ese sentido, la carga argumentativa de proponer el término de comparación implica que sea idóneo, pues debe permitir que efectivamente se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los elementos comparados. Así, de no proporcionarse el punto de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación o agravio en el que se haga valer la violación al principio a la igualdad o equidad tributaria deviene inoperante.

67. Así, consideró que el argumento del quejoso es a tal grado genérico que no permite establecer con claridad qué término de comparación es el propuesto, pues únicamente refiere que se trata de contribuyentes de un mismo tributo (impuesto sobre la renta), que obtienen ingresos que comparten la misma naturaleza, sin especificar qué tipo de ingresos y a qué naturaleza, ni tampoco en qué radica el supuesto trato diferencial respecto a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas y plazos de pago; de ahí que no se pueda saber con exactitud a qué términos de comparación se refiere.

68. Además, indicó que no debe perderse de vista que, el hecho de que el impuesto sobre la renta tenga como objeto los ingresos, no implica que deba darse el mismo e idéntico tratamiento a todos los supuestos de causación, pues



no debe olvidarse que el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categorías, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

69. En cuanto al argumento de violación al principio de **proporcionalidad tributaria**, señaló que en parte de los motivos de disenso, el quejoso adujo que de la obtención de la tasa pagada por indemnización en su caso particular se observa su inconstitucionalidad al ser desproporcional e inequitativa, pues se realizó aplicando la tasa máxima establecida en el artículo 152 de la ley referida, esto es el 35 % (redondeada), cuando si se le hubiera pagado de forma correcta el salario reclamado en razón de la nivelación salarial mes a mes, la tasa que se le hubiera aplicado es la de 4.93 %.

70. Mismos que calificó como **inoperantes** dado que parten de una situación particular para estructurar su argumentación, habida cuenta que las leyes son de naturaleza genérica, abstracta e impersonal, y dichos asertos se apoyan en situaciones particulares que no evidencian la inconstitucionalidad del cuerpo normativo aludido. Al respecto, señaló como aplicable la tesis de rubro: "ACTIVO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO SON INOPERANTES SI SE APOYAN EN SITUACIONES PARTICULARES O HIPÓTETICAS (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007)."

71. Por otra parte, tuvo por **infundado** el reclamo constitucional esgrimido en el sentido de que, de concluirse que los salarios obtenidos en razón de la nivelación salarial, no obstante compartir la misma naturaleza de no ser sueldos ordinarios, constituyen una indemnización por el solo hecho de no reunir la condición de que el trabajador sea apartado del empleo y que, por ende, no le resulta aplicable la mecánica de excepción contenida en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; entonces se trastoca el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que no existiría congruencia entre el gravamen y la capacidad contributiva del sujeto.



72. Lo anterior, pues la disidencia propuesta se limita a aseverar la falta de congruencia entre el gravamen (impuesto sobre la renta) y la capacidad contributiva del sujeto, sin abundar en ninguna razón, mientras que, en la especie, el cálculo del impuesto se efectuó de conformidad con la mecánica prevista en el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que, se entiende que es a dicho dispositivo legal al que se refiere el quejoso.

73. Preciso que, en el régimen de personas físicas, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes categorías de ingresos en función de las actividades o fuentes que los generan, con lo que un mismo contribuyente puede ser causante de un impuesto en una o varias de sus modalidades, en el entendido de que existen fuentes de riqueza que tienen tratamientos diversos y autónomos, con respecto de otras, a fin de que el régimen jurídico aplicable a un tratamiento específico no afecte al otro ni que la base gravable se vea disminuida indebidamente por operaciones de diferente naturaleza, de manera que esta separación obedece a que las deducciones afectan directamente la base imponible y, por esa razón, la ley se limita a permitir en cada modalidad de su causación, que el ingreso, renta o base gravable sea disminuido exclusivamente a través de la fórmula de aplicar "*deducciones autorizadas para cada ingreso*".

74. Explicó que a esta imposición sobre la renta basada en modalidades en función de la fuente de riqueza se le denomina impuesto cedular o analítico, y se caracteriza por la existencia de una relación entre el tratamiento fiscal y la fuente de renta (trabajo, capital o combinación de ambos), existiendo tantas modalidades y tratamientos fiscales respecto de una misma persona como fuentes resulten.

75. Ello pues el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dispone que las personas físicas calcularán el impuesto del ejercicio sumando a los ingresos obtenidos conforme a los capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, después de restar las deducciones autorizadas, la utilidad gravable y disminuir las deducciones; y que una vez obtenida la cantidad correspondiente se le aplicará la tarifa que le resulte de acuerdo con la tabla ahí contenida, conforme a la cual se aplica una tarifa progresiva con base en una cantidad entre el límite inferior y el superior, estableciendo una cuota fija, aplicando la tasa del impuesto sobre el excedente del límite inferior en un porcentaje.



76. Dicho numeral dispone tarifas estructuradas con rangos determinados según el monto total de ingresos, una cuota fija y una tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, de ahí que, no transgreden el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, ya que de su aplicación se advierte que son progresivas, pues la diferencia de un peso entre un rango y otro se encuentra compensada con la cuota fija establecida en las tablas sobre el excedente del límite inferior, evitando con ello que el impuesto relativo se eleve de manera desproporcionada.

77. En ese tenor, el aumento en una unidad del parámetro de medición de la base gravable, que provoca un cambio de rango al rebasar el límite superior queda comprendido en el siguiente, lo que conduce a que quien se beneficie con mayores ingresos tenga mayor carga tributaria, ya que conforme aumenta el ingreso incrementa la parte alícuota a pagar, esto es, tal incremento en el impuesto a pagar no genera una proporción mayor a la que tiene lugar en el renglón inferior, por un aumento de la misma cuantía de la base gravable; de ahí lo infundado de los motivos de disenso. Resulta aplicable la tesis de rubro: "RENTA. LA TARIFA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 177 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE OCTUBRE DE 2007, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008 Y 2009)."

78. En cuanto a que el pago por concepto de diferencia de salario merece ser tratado como indemnización y que, por tal motivo, el cálculo del impuesto debió sujetarse a lo establecido en los numerales 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el órgano colegiado declaró **infundada** dicha alegación.

79. Pues, aun de considerarse que, en efecto, el pago por concepto de diferencia de salarios realizado por la Comisión Federal en beneficio del imponente, a efecto de cumplir con el laudo dictado para culminar un juicio laboral, tiene naturaleza de indemnización; ello no tendría como consecuencia que el impuesto sobre la renta a cargo del disconforme debiera calcularse de la manera propuesta en la demanda, pues el pago aludido no deriva de la terminación de la relación de trabajo lo cual era indispensable para que la renta fuera gravada como lo propone el disconforme.



80. Para dotar de contenido a lo anterior, retomó lo señalado respecto a que en el régimen de las personas físicas, la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece diferentes categorías de ingresos en función de las actividades o fuentes de riqueza que tienen tratamientos diversos y autónomos respecto a otras, definió nuevamente el impuesto cedular y la existencia de una relación entre el tratamiento fiscal y la fuente de la renta.

81. Ahora bien, la Ley del Impuesto sobre la Renta grava la totalidad de los ingresos de las personas derivados de la relación de trabajo, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación del vínculo laboral, de conformidad con los artículos 90 y 94 del referido ordenamiento.

82. Explicó que el artículo 90 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que deberán de pagar el impuesto, conforme al título IV, correspondiente a las personas físicas, entre otros casos, aquellas personas que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo.

83. Por otra parte, en el capítulo I del título de mérito, que se refiere a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, se estiman como tales: los salarios, las demás prestaciones que deriven de una relación laboral, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como las diversas prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de dicha relación laboral.

84. Asimismo, por disposición del numeral 94 del referido ordenamiento jurídico, se asimilan a los citados ingresos, las remuneraciones y demás prestaciones obtenidas por los trabajadores de la Federación, entidades federativas y Municipios; los rendimientos y anticipos que obtengan los miembros de sociedades cooperativas; los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia o de otra índole, así como honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.

85. De igual forma, en relación con los ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones y otros pagos por separación de la relación de trabajo, el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, prevé una mecá-



nica de cálculo (anual) específica sobre dichos ingresos, es decir, prevé el procedimiento de cálculo del tributo por el periodo anual, en caso de que las personas físicas obtengan ingresos, entre otros conceptos, por indemnización **derivada de la terminación de la relación laboral** (lo que ocurre, por ejemplo, ante un despido).

86. Por su parte, en el diverso numeral 96 se establece el procedimiento de cálculo correspondiente al pago provisional, que se refiere a los ingresos obtenidos en el lapso de un mes, así como su retención y entero.

87. Por tanto, en efecto, como lo sostuvo el quejoso, por cuanto hace a la retención de percepciones diferentes a la gratificación anual, participación de utilidades, primas dominicales y primas vacacionales, como lo son las indemnizaciones por terminación de la relación laboral, correspondientes a periodos diversos a un solo mes o a un ejercicio; el legislador previó una cláusula habilitante para que en el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se estableciera el procedimiento de cálculo respectivo.

88. Sin embargo, indicó, para que dicho procedimiento específico pueda desplegarse, es necesario que en un caso en concreto, se esté en presencia de las percepciones mencionadas, es decir, si no se está ante beneficios como la gratificación anual, participación de utilidades, primas dominicales y vacaciones, **ni ante indemnizaciones por terminación de la relación laboral**, sino otro tipo de resarcimiento que no devienen de la culminación de dicha relación; **no podrá aplicarse el procedimiento en comento.**

89. El Tribunal Colegiado analizó si el pago de concepto de diferencia de salarios que recibió merecía ser tratado como indemnización y si por tal motivo el cálculo del impuesto correspondiente debió sujetarse a lo establecido por los numerales 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 163 de su reglamento.

90. En primer lugar, realizó el estudio de la diferencia de salarios y concluyó que, según el contenido de la demanda de amparo, la condena a la Comisión Federal de Electricidad derivó del laudo dictado en un conflicto laboral, mediante el cual, el inconforme demandó: el pago correcto y completo de su salario por la Comisión Federal de Electricidad; esto es, el quejoso ejerció en un juicio laboral, la acción de nivelación de salarios.





91. **A. Acción de nivelación de salarios.** De ahí definió la acción de nivelación de salarios, de donde concluyó que, de la Constitución Federal deriva el principio que, a trabajo igual corresponde remuneración igual, debiendo desempeñarse el trabajo en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también idénticas. Dicho principio es susceptible de motivar el ejercicio de la acción de nivelación salarial y el consecuente pago de diferencia de salarios; de ser así, el trabajador que ejerza tal acción debe probar los extremos establecidos en el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que desempeña un trabajo idéntico al de otro u otros empleados, en un puesto, jornada y condiciones de eficiencia iguales, y que percibe un salario inferior. Al respecto señaló el criterio de rubro: "SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA."

92. Señaló que del criterio referido se desprende que, cuando el trabajador ejerza la acción de nivelación salarial y durante el litigio demuestre los extremos del referido artículo, la consecuencia será que se condena a la parte patronal al pago de la diferencia de salarios de manera retroactiva.

93. **B. Naturaleza del pago de la diferencia de salarios.** El Colegiado señaló que era importante determinar la naturaleza de dicho pago para establecer el tratamiento fiscal que debe darse al mismo.

94. Al respecto sostuvo que debe considerarse que la condena al pago de dicho concepto tiene como objetivo primordial romper la desigualdad salarial derivada del proceder patronal de no liquidar el mismo salario a un trabajador que desempeñe un trabajo idéntico al de otro u otros, en un puesto, jornada y condiciones de eficiencia iguales.

95. De lo anterior, concluyó que, la diferencia de salarios, derivado de resultar fundada la acción de nivelación de salarios ejercida por el trabajador en un litigio laboral; tiene naturaleza de indemnización compensatoria, pero no obstante ello, no es de aquellas derivadas de la terminación de la relación laboral.

96. Por tanto, concluyó, cuando el trabajador ejerza la acción de nivelación salarial y durante el litigio demuestre los extremos del artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo, la única consecuencia será que se condene a la parte patronal al pago de la diferencia de salarios de manera retroactiva, a manera de indemniza-



ción, lo que no implica que la relación laboral cese o termine, sino en todo caso debe entenderse **que tal relación subsiste**. Así también se aprecia en el criterio de rubro: "NIVELACIÓN DE SALARIOS. PAGO DE DIFERENCIAS EN CASO DE.", en donde se determinó que, en una acción de nivelación de salarios, a lo más que podría condenarse sería al pago de las diferencias de salarios.

97. Ahora si bien, el pago retroactivo de la diferencia de salarios puede concebirse como una indemnización, ello no hace que el impuesto a cargo deba pagarse de conformidad con el contenido de la tesis de rubro: "RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL."

98. Lo consideró así, pues las indemnizaciones que pueden dar pie al cálculo del impuesto atendiendo al contenido de los artículos 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **son aquellas derivadas de la terminación de la relación de trabajo**, clasificación en la que no puede ubicarse la indemnización derivada de la acción de nivelación salarial, pues en los litigios laborales en donde ésta se hace valer y se declara fundada, la regla general es que la relación de trabajo sigue subsistiendo, dado que la pretensión del operario es que dicha relación perviva pero que su trabajo sea remunerado con un mejor salario.

99. Lo anterior guarda consonancia con el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que prevé el procedimiento del cálculo del tributo por el periodo anual, en caso de que las personas físicas obtengan ingresos, entre otros conceptos, por **indemnización derivada de la terminación de la relación laboral**.

100. Entonces, para poder aplicar la mecánica prevista para el cálculo del impuesto previsto en el numeral 95, en correlación con el artículo 96 y la cláusula habilitante contenida en el párrafo tercero de este último numeral, no sólo debe estarse en presencia de cualquier indemnización, sino que debe tratarse, en palabras de este Máximo Tribunal: "*de una indemnización derivada de la terminación laboral (lo que ocurre, por ejemplo, ante un despido)*".

101. Aplicado al caso concreto, la acción de nivelación salarial hecha valer por el quejoso en el juicio de origen, no tiene relación directa con la posterior jubila-



ción del quejoso, lo que denota que el pago de las diferencias de salarios retroactivos a que fue condenada la ahora empresa productiva del Estado no constituye una indemnización derivada de la terminación de la relación laboral.

102. Ahora, en el laudo dictado, la empresa fue condenada a pagar \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de diferencia de salarios, por lo que para cumplir dicho fallo, la Comisión exhibió ante la Junta Federal un cheque por \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), como cantidad neta a pagar, después de restar \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de "impuestos", al monto total a cuyo pago fue condenada.

103. De ahí que el quejoso presentó su declaración complementaria del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, ante la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Guanajuato "3", en la cual se autodeterminó un saldo a favor de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), así como solicitó la devolución del monto a favor, misma que le fue negada por la autoridad fiscal, en contra de lo cual el hoy quejoso se inconformó mediante juicio de nulidad.

104. Dentro del fallo reclamado, la Sala resolvió que, contrario a lo alegado por el accionante, el monto pagado al demandante tiene el carácter de un ingreso por la prestación de un servicio personal subordinado; de ahí que la autoridad debe calcular el impuesto sobre la renta correspondiente, de conformidad con el artículo 152 de dicho ordenamiento, el cual resulta aplicable al caso, tal y como lo determinó la autoridad demandada el emitir la resolución controvertida.

105. De ahí que, la Sala concluyera que el pago percibido por el actor con motivo de la condena del laudo, no constituye una indemnización, sino que corresponde al producto del trabajo del particular, esto es, dicha liquidación no fue derivada de la terminación del vínculo laboral, además de que, del contenido del artículo 163 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se observa que la forma en que se realizará el pago provisional respecto de los ingresos obtenidos cuando por razones no imputables al trabajador, éste obtenga en una sola vez percepciones gravables correspondientes a varios meses, distintas de la gratificación anual, de la participación de utilidades, de las primas vacacionales o dominicales.



106. En ese sentido, indicó que, si bien el referido precepto prevé un procedimiento especial, en el caso se realizó el pago anual de ese impuesto, sin que se advirtiera algún procedimiento especial para su cálculo; máxime que al respecto no resulta aplicable el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues se refiere a los ingresos de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación lo que no se actualizó en el caso.

107. En consecuencia, estimó correcto lo decidido por la autoridad fiscal, de modo que el pago recibido por el quejoso no encuadra en los supuestos de los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil dieciocho y, por tanto, fue correcto el entero de la contribución conforme al numeral 152 del referido ordenamiento.

108. El Tribunal Colegiado estimó que dicha determinación resultó acertada toda vez que, aunque el pago retroactivo de la diferencia de salarios efectuados por la Comisión Federal de Electricidad puede concebirse como una indemnización, lo que importa es que **no es de aquellas derivadas de la terminación de una relación laboral**, como lo es la condena al pago de salarios caídos por despido injustificado, que presupone necesariamente la terminación previa del vínculo laboral; por lo que no son aplicables al caso el numeral 95 y el tercer párrafo del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, este último en relación con el diverso 163 del reglamento de dicha legislación.

109. También declaró ineficaz la parte de los motivos de disenso en los que el impetrante adujo que la interpretación del artículo 95 aludido, debió hacerse bajo la perspectiva de que contiene oraciones coordinadas disyuntivas, para concluir que los ingresos que refiere son, por una parte, primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones enumerados en una primera oración pero que además aplica en otros pagos por separación por lo que, en ese sentido sí le es aplicable ese precepto legal. Orientó su decisión en la tesis de rubro: "LEYES TRIBUTARIAS. SU INTERPRETACIÓN AL TENOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

110. Concluyó que, al margen de lo exiguo de las consideraciones de la Sala responsable, resultó correcta su decisión.



111. En cuanto a la interpretación conforme solicitada por el quejoso, tuvo por ineficaces dichos argumentos, pues tanto el principio de interpretación conforme como el de interpretación más favorable a la persona, encuentran su límite en la voluntad objetiva del legislador ordinario, es decir, la funcionalidad y alcance que el legislador imprimió a la norma (criterio subjetivo) y, por otro, por el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión (criterio objetivo).

112. Entonces, en el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa.

113. Bajo esa óptica, el operador jurídico al utilizar dicho principio deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa un significado que la haga compatible con el ordenamiento constitucional.

114. Explicó que dicha regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez, es decir, antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución o con los tratados internacionales y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento, de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución o algún instrumento internacional, procedería declararla inconstitucional o, en su caso, inconvenional.

115. Por tanto, retomando las consideraciones del caso, el Tribunal Colegiado estimó la imposibilidad de aplicar el principio de interpretación conforme, porque no se encontró ante una diversidad de opciones interpretativas de un precepto legal, en el que fuera factible optar por alguna interpretación, ni tampoco frente a diversas normas de entre las que se tuviera que escoger la que tuviera un mayor espectro de protección, sino que en la especie, el quejoso pretende que se aplique un supuesto jurídico (mecánica para calcular un ingreso para efectos del impuesto sobre la renta) ajeno a aquel en el que se ubica, habida cuenta de que los preceptos 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no le resultan aplicables.



116. Luego entonces, concluyó que la supuesta interpretación conforme solicitada no es tal, sino lo que pretende es la aplicación de supuestos jurídicos que no le son aplicables, por lo que dicha interpretación no es factible; así como tampoco la aplicación del principio *pro persona*, ya que éste opera como un criterio que rige la selección entre dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; que no es el caso, de ahí la ineficacia de sus planteamientos.

117. **Agravios del recurrente.** Inconforme con la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento el quejoso, en síntesis, esgrimió lo siguiente:

118. En su agravio **PRIMERO**, pero que resulta su agravio **único**, señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para conocer del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando en la demanda de amparo se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, que pudiera derivar en un criterio de importancia y trascendencia. De esta última hipótesis destacó que se incluye el supuesto en el que el motivo de la falta de estudio del concepto de violación, en el que se efectuó un planteamiento de constitucionalidad derivó de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el órgano colegiado, porque aun cuando previo al estudio del planteamiento de constitucionalidad se tuviera que analizar una cuestión de legalidad, como es lo fundado o infundado de la apreciación del órgano colegiado, lo cierto es que ello conlleva un estudio que puede trascender directa o indirectamente a la materia de constitucionalidad introducida en los conceptos de violación.

119. Así, una cuestión técnica no podría limitar la potestad otorgada al Alto Tribunal por el artículo 107, fracción IX, de la Carta Magna para analizar las cuestiones de constitucionalidad que pudieran derivar de un criterio de importancia y trascendencia. Sostiene lo anterior, el criterio de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO."



120. Para desvirtuar dicha inoperancia, señaló que la sentencia impugnada viola los principios de congruencia y exhaustividad, al fijar la litis omitiendo el estudio integral de la demanda de amparo en todos los aspectos relativos a la inconstitucionalidad reclamada, sobre todo porque el artículo 175 de la Ley de Amparo establece que la demanda de amparo directo no debe examinarse de forma aislada, sino que debe considerarse en su conjunto y, en consecuencia, resulta razonable que resulte suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo, máxime que de la demanda se desprenden con claridad los preceptos que, conforme al artículo 1o. de la ley, contienen derechos humanos y las garantías cuya violación se reclamó. Soporta su afirmación el criterio de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."

121. Señala que, al calificar el Tribunal Colegiado de inoperantes sus argumentos, no reflejó a cabalidad lo reclamado, pues no se realizó solamente un argumento genérico y por el contrario en el escrito de demanda sí se expresaron los siguientes argumentos:

- Se violentó el principio de igualdad y no discriminación en el ámbito tributario, al no considerar en el supuesto previsto por el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los ingresos producto de la nivelación de salarios.

- Se señalaron argumentos relacionados con las tres reglas respecto del juicio de igualdad, la primera que exige que dicho juicio se realice a la luz de términos homogéneos, la segunda regla que permite analizar cuándo se está frente a una situación carente de justificación objetiva y razonable, lo que sin lugar a dudas establece la violación consistente en discriminación o desigualdad tributaria y, por tanto, es contraria a la Constitución y por último la tercera regla, que se plantea para discernir si la discriminación violenta el principio de igualdad, es la referida proporcionalidad de la medida diferenciadora adoptada. Esto es, para que la desigualdad de trato sea admisible constitucionalmente, no basta con que el fin perseguido por la misma sea legítimo y razonable, sino que, además,



es indispensable que ese trato distinto se mantenga dentro de los límites de la proporcionalidad, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

- De las reglas descritas se evidencia la violación manifiesta del principio de igualdad y no discriminación en el ámbito tributario.

- Es por ello que la sentencia que confirma la determinación que niega parcialmente la devolución solicitada en la declaración anual complementaria del ejercicio 2018, al considerar que los ingresos de diversos periodos, cuando no se trata por una causa imputable al trabajador, deben gravarse conforme al artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, considerando que no le resulta aplicable el cálculo de impuestos contenido en el precepto tildado de inconstitucional, esto es, el artículo 95 de la referida ley, en relación con el artículo 163 del reglamento de la ley en comento, estableciendo que el ingreso obtenido por el quejoso no es sujeto de la excepción contenida en el señalado artículo, de ahí que se reclame la inconstitucionalidad del mismo, justo por no contener dentro del supuesto de excepción a los ingresos que se obtienen con motivo de un laudo, que pertenecen a diversos ejercicios y que por ello el hecho de que se paguen en un solo momento no es atribuible al trabajador.

122. Entonces, contrario a lo referido por la responsable, el punto de comparación se manifestó a partir de dos supuestos, entre los ingresos provenientes de una relación laboral, unos por nivelación salarial y otros por salarios caídos por separación. Lo anterior, pues para la Ley del Impuesto sobre la Renta ambos tienen un mismo origen, pues se encuentran ubicados en el capítulo relativo a los ingresos por servicio personal subordinado (salarios).

123. Además, la responsable sostuvo que no se sustentó en qué radica el supuesto trato diferencial respecto a la hipótesis de causación, sin embargo, contrario a lo anterior, se precisó con claridad que el trato diferencial se establece al no aplicarse la mecánica o forma de calcular el impuesto sobre la renta a través de una tasa única, tasa correspondiente al último mes de salario o en el cálculo anual del ejercicio, establecida en el artículo 95 no obstante que se trata de ingresos por un servicio personal subordinado que no corresponden a salarios ordinarios, que además tienen las siguientes similitudes:





Antecedente del ingreso juicio laboral	Antecedente del ingreso juicio laboral
El ingreso está sujeto a obtener una resolución favorable.	El ingreso está sujeto a obtener una resolución favorable.
Se trata de una indemnización.	Se trata de una indemnización.
Se dejó de cubrir el importe correcto.	Se dejó de cubrir el importe correcto.
Se cubre en un solo momento de manera retroactiva el importe que se dejó de pagar.	Se cubre en un solo momento de manera retroactiva el importe que se dejó de pagar.
El pago recibido en un solo momento por el trabajador no es por causa imputable al trabajador.	El pago recibido en un solo momento por el trabajador no es por causa imputable al trabajador.

124. Aunado a lo anterior, la responsable sustentó su calificativa de inoperancia, señalando que no se mencionaron aspectos relativos a acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas y plazos de pago; de ahí que no se pueda establecer con exactitud a qué términos de comparación se refería el recurrente.

125. Ahora, habría que señalar que, al tratarse de ingresos por sueldos y salarios, por principio no existen deducciones autorizadas, sólo las llamadas deducciones personales y que igualmente los "*plazos de pago*" en términos de la ley de la materia son aplicables al patrón que realiza el pago, no así al trabajador, de ahí que, resulten incorrectos tales señalamientos. Máxime si lo que se reclama es la diferencia existente entre la aplicación del artículo 95 (determinación de tasa efectiva) y el artículo 152 aplicación de la tarifa anual considerando como sueldo ordinario a la indemnización recibida por nivelación salarial. Como ya se señaló, las consideraciones a tener en cuenta en cuanto al ingreso gravable son justo la razón de la discriminación e inequidad reclamadas. Ello, pues cuando se aplica la forma de cálculo contenida en el artículo 95 se establece el total de la percepción por una indemnización, menos el último sueldo mensual, como un ingreso no acumulable al que se le aplica la tasa efectiva, en tanto que cuando se considera un salario ordinario a esta indemnización la percepción se considera acumulable, lo cual no implica como lo sostiene el Colegiado, que se trate de un caso particular sino más bien se trata de un ejemplo de la afectación particular a un hecho general que consiste en dar un tratamiento distinto que comparten la misma naturaleza.



126. Por lo anterior, es que se reclama la incongruencia de la sentencia, por falta de estudio de fondo en cuanto a que la responsable nunca se pronunció respecto a la inconstitucionalidad reclamada de que se realiza un trato discriminatorio a los ingresos por nivelación por salarios al no incluirlos en el supuesto del primer párrafo del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no obstante que, contrario a lo pretendido por la responsable, no se está ante un argumento genérico, amén de que se establecen con claridad los parámetros de comparación por el quejoso, pues, no sólo se refiere a que se trata de contribuyentes de un mismo tributo (impuesto sobre la renta), sino que además, se precisó que obtienen ingresos en el capítulo de ingresos por un servicio personal subordinado, que comparten la misma naturaleza, en consecuencia se especificó el tipo de ingresos y la naturaleza que compartían, señalando el trato diferencial respecto a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas y plazos de pago; de ahí que sí se podían saber con exactitud los términos de comparación a que se refiere en su concepto de violación.

127. Por cuanto hace a la violación al derecho a la legalidad, proporcionalidad y equidad, reitera lo esgrimido en el concepto de violación, en donde se dolió de que la sentencia reclamada resolvió el caso de acuerdo a la consideración de que el pago recibido por el quejoso, al derivar de una nivelación de salario, así como del pago de las diferencias de salarios retroactivos, corresponde a sueldos y salarios, de ahí que determinó que no se encuadraba en el mecanismo establecido por los artículos 93 y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y estimó correcta la estimación realizada con base en el artículo 152 del mismo ordenamiento vigente en 2018, y que del artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ubicado en el título IV, capítulo I, denominado "*De los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado*", encontramos que se prevé que se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado a: los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, así como las prestaciones percibidas como consecuencia de su terminación.

128. Entonces, señala de que dicha consideración se advirtió que tiene una definición amplia que permite identificar a la indemnización, no sólo por despido o por terminación del vínculo laboral, sino de cualquier otra índole laboral (servicio



personal subordinado), como susceptible de la aplicación, lo cual se confirma con el artículo 95 de la citada ley, que detalla el método para calcular el impuesto anual cuando se obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación y no sólo a este tipo de ingresos sino a cualquier otro que no tenga la característica de un salario ordinario.

129. En este sentido, afirma que debe declararse que la obtención de "*ingresos*", como hecho imponible del impuesto sobre la renta, no se condiciona a que las percepciones respectivas tengan un carácter remuneratorio, ni la tributación en términos del aludido capítulo I se encuentra restringida por una condición semejante; de manera que, si la legislación aplicable no establece una limitante para la tributación en los términos del capítulo I del título IV, relativa a la percepción de conceptos remuneratorios, no puede afirmarse que al gravarse conceptos que no tienen la naturaleza de remuneraciones por trabajo personal subordinado, es incuestionable que tal naturaleza ya no les es propia cuando se tiene que obligar al patrón a realizar el pago mediante una resolución jurisdiccional de donde se sigue el pago por cualquier razón de índole laboral o por despido o por terminación del vínculo laboral.

130. Insiste en que, tanto la autoridad fiscal en sede administrativa como en sede jurisdiccional, concluyeron que los ingresos obtenidos al no ser salarios caídos que impliquen la separación del puesto de trabajo, no corresponden al cálculo contenido en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ello al considerar que el ingreso percibido de manera retroactiva, por nivelación salarial, se trata de un salario ordinario y que por ello debe aplicarse la tarifa o mecánica de cálculo contenida en el artículo 152 de la ley en comento.

131. En consecuencia, reclama la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, porque el ingreso obtenido por la condena fallada en su favor en el laudo laboral, no se trata de un salario ordinario, esto con respecto de los ingresos obtenidos por el quejoso que expresado por la responsable se trata de ingresos que: "*... En consecuencia, es incorrecto como lo precisó la autoridad, que los ingresos percibidos por la Comisión Federal de Electricidad como su patrón por \$\*\*\*\*\*, corresponden a sueldos y salarios, por lo que no encuadran en los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto*



*sobre la Renta; y por ello, debe realizarse el cálculo del impuesto sobre la renta del ejercicio 2018 de conformidad con el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2018 ..."*

132. De lo reseñado, se observa que se violentaron los principios de igualdad y no discriminación, al no considerar dentro de los supuestos de cálculo contenidos en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los ingresos producto de la nivelación de salarios.

133. Lo anterior, pues el principio de igualdad se opone a la discriminación en el tratamiento tributario de situaciones que pueden considerarse iguales. Así, para determinar cuándo ocurre esto, es decir, cuándo una diferencia en el tratamiento fiscal está basada en criterios razonables y objetivos, y no violenta el principio de igualdad podemos partir de tres reglas máximas y reiteraré lo establecido en dicho concepto de violación sobre dicho tema.

134. Continuó reiterando lo manifestado en su concepto de violación, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el diverso 163 del reglamento del mismo ordenamiento, al no contener dentro de su mecánica a la excepción por ingresos que se obtienen con motivo de un laudo, que pertenecen a diversos ejercicios y que por ello el hecho de que se paguen en un solo momento no es atribuible al trabajador, de ahí que resulte violatorio del artículo 31, fracción IV, constitucional, en tanto que establece un trato ajeno a que los ciudadanos deben 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.

135. En cuanto al principio de proporcionalidad, señaló que el ingreso obtenido en razón del laudo a su favor en el juicio laboral seguido en contra de la Comisión Federal de Electricidad, fue un pago que se generó por una causa no imputable al trabajador, en razón de que la entidad patronal, de manera indebida, no reconoció el salario del puesto en el que se desempeñaba, lo que generó una diferencia en cantidades de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) y la correspondiente retención del impuesto sobre la renta en cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por lo que dicho



pago es consecuencia de que la patronal cubrió los importes señalados y determinados en el laudo dictado en el juicio laboral antes precisado.

136. Ingresos que corresponden a salarios y demás prestaciones que de manera íntegra debió percibir, mes con mes, y que, por causa únicamente imputable al patrón, Comisión Federal de Electricidad, no percibió, pues como se deduce del laudo en cuestión, dicho patrón se negó a reconocer y pagar de forma correcta el salario que correspondía al puesto en que laboró para dicho ente estatal.

137. Ahora, si se parte de que la retención efectuada por la entidad patronal, y después considerara por la autoridad fiscal como correcta, implica que el contribuyente tiene que tributar sólo en la tasa ubicada en el rango mayor (35 % redondeada), es decir al tope de la tabla del impuesto anual del impuesto sobre la renta, pues si obtenemos la tasa sobre la cual se realizó la retención y entero del impuesto por el patrón, encontramos que de la obtención de la tasa pagada por la indemnización, resulta inconstitucional al ser desproporcional e inequitativa. Pues se realizó aplicando la tasa máxima contemplada en la tabla del artículo 152, esto es, la del 35 % (redondeada).

138. Señala que si dicha tasa es comparada con la determinación efectuada en el formato electrónico del programa que para efecto del cálculo del impuesto sobre la renta del ejercicio dos mil dieciocho tiene el Servicio de Administración Tributaria y realizado en razón del cálculo de excepción contenido en el artículo 95 de la ley en comento, y tildado de inconstitucional, por no contemplar como supuesto de esta excepción a este tipo de ingreso obtenido por el quejoso, se puede evidenciar que, en su caso, la tasa efectiva, es del 4.93 %.

139. En conclusión, sostiene que por un ingreso que debió haber obtenido de manera mensual durante diecinueve años, y por la sola razón de haberse pagado en un momento (ejercicio 2018), se le obliga al pago de una tasa desproporcional e inequitativa de impuesto sobre la renta para personas físicas del 35 % (redondeada), ello, al excluir el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta este tipo de ingreso, creando así un trato desproporcional e inequitativo en razón de la discriminación antes reseñada de que se aplique la tasa efectiva



que corresponde a la tasa ponderada del salario de un mes para la determinación de la retención del impuesto o en el caso de la declaración anual a la base gravable del ejercicio.

140. En conclusión, señala que resulta evidente que si se considera que el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no contempla dentro del supuesto de excepción a los ingresos que por causas no imputables al trabajador, y que en razón de un laudo, perciba éste por concepto de nivelación de salarios, relativo a diversos periodos en un solo momento, tal precepto deviene inconstitucional pues el pago relativo a la nivelación de salarios, como lo señaló, comparte la misma naturaleza que el pago indemnizatorio por despido (separación).

141. Ahora bien, atento al contenido del artículo 1o. constitucional, la protección de derechos fundamentales de los pagadores de impuestos debe formularse en la vinculación con los otros derechos que contribuyen el bienestar integral de la persona; como el derecho de igualdad ante la ley y derecho a la vida digna.

142. La afectación a los derechos de los contribuyentes deberá analizarse dentro de esa lógica, atendiendo a la interdependencia de los mismos con otros derechos fundamentales. De ahí que reclame de las autoridades, no sólo de las fiscales, sino también de las jurisdiccionales, que previó a la emisión de un acto de molestia o afectación a los derechos fundamentales de los contribuyentes, deberán determinar si la medida es idónea y proporcional para lograr la finalidad perseguida por la acción de la autoridad recaudatoria, ponderando siempre los derechos involucrados.

143. Ello, pues la responsable sólo se refiere a la comparación que se realiza de los ingresos (por nivelación salarial devengados a través de diversos ejercicios y cubiertos en un momento) que se efectúa, respecto del caso concreto del quejoso, sin tomar en cuenta los demás argumentos vertidos, respecto a que dichos ingresos devienen de diferencias generadas en un juicio laboral por nivelación salarial y que, al acumularse las diferencias generadas día a día, al momento en que se condena a la patronal y se realiza el pago en un solo momento, lo que ocasiona que los importes que mes a mes debió recibir el tra-



bajador se paguen en un solo ejercicio, y si se considera un salario ordinario (al excluirlo de los conceptos contemplados en el primer párrafo del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta) no obstante que estos ingresos se devengaron mes a mes, y que se encontraban supeditados a la obtención de una sentencia favorable para su obtención.

144. De ahí que, argumenta que con independencia de que se realice una comparación respecto del caso particular del quejoso, el planteamiento de la inconstitucionalidad se efectúa, por cuanto hace a los ingresos por nivelación salarial que se consideran como un salario ordinario y por lo tanto se dejan fuera de la excepción contenida en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta dando como consecuencia una determinación que a mayor acumulación (más meses en juicio o incluso años) ocasionan la determinación de la tasa de mayor causación contra la que de menor causación que se obtendría si estos ingresos por nivelación salarial se hubieran pagado en cada uno de los meses que correspondía.

145. Entonces reitera que se genera la discriminación planteada en el cuerpo de los agravios, cuando la autoridad responsable precisa que a este tipo de indemnización, es decir, ingresos por nivelación salarial, no le aplica el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por el solo hecho de no existir terminación del vínculo laboral, es decir, separación del trabajo.

146. De ahí que solicita a este Alto Tribunal que revoque la sentencia en revisión, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito y se sirva realizar el correspondiente estudio de la inconstitucionalidad solicitado y omitido por la responsable.

147. **Revisión adhesiva.** En sus agravios correspondientes al recurso de revisión adhesiva, la autoridad tercero interesada, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

#### **En cuanto a la procedencia:**

148. Sostuvo que resultaba improcedente el recurso de revisión hecho valer por la quejosa puesto que en el presente asunto no se surte una cuestión propia-



mente constitucional que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

149. Entonces, conforme a lo anterior la quejosa señala que su recurso es procedente porque el a quo realizó una interpretación directa del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y omite el estudio completo del concepto de violación, alegando inoperancia del mismo, agravio que resulta por demás redundante, ambiguo y oscuro.

150. Ahora, sentado lo anterior, el asunto carece de importancia y trascendencia pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha analizado la naturaleza y el tratamiento fiscal que deben recibir los pagos que se efectúan por concepto de nivelación salarial.

151. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 258/2016, determinó que respecto de los ingresos que derivan de la terminación de una relación de trabajo tales como primas de antigüedad, retiro, indemnizaciones u otros pagos por separación, el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé una mecánica de cálculo anual específica para dichos ingresos.

152. Resaltando que de dicho precepto legal se desprende que la Ley del Impuesto sobre la Renta establece una clara distinción entre los ingresos que corresponden a la relación laboral y aquellos que derivan de su terminación, ya que si bien ambos se encuentran gravados dentro del mismo capítulo, ciertamente se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno y otro casos.

153. Dicho criterio, ha quedado plasmado en diversas tesis de rubros siguientes: "RENDA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL."; "RENDA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UNA EXENCIÓN LIMITADA SOBRE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO, Y





GRAVAR POR EL EXCEDENTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012)."; "RENTA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UNA EXENCIÓN LIMITADA A DETERMINADO MONTO POR LA OBTENCIÓN DE INGRESOS PROVENIENTES DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO, Y GRAVAR POR EL EXCEDENTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012)."; "SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS."; "SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA." y "NIVELACIÓN DE SALARIOS, CARGA DE LA PRUEBA DE LA ACCIÓN DE."

154. De lo anterior, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente:

- Dentro del régimen cedular referido, la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su capítulo I del título IV, grava la totalidad de los ingresos de las personas físicas derivados de la relación de trabajo, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (conceptos no indemnizatorios), así como las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación del vínculo laboral (conceptos indemnizatorios).

- Si bien dentro del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se encuentran gravados todos los ingresos del contribuyente derivados de la relación laboral, e inclusive de su terminación, así como los conceptos que por disposición de la ley se asimilan a los referidos ingresos; lo cierto es que de la lectura del señalado artículo 95, también se desprende que la Ley de Impuesto sobre la Renta establece una clara distinción entre los ingresos que corresponden a la relación laboral y aquellos que derivan de su terminación, ya que si bien ambos se encuentran gravados dentro del mismo capítulo, ciertamente se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro casos.

- Al interpretar los artículos 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo, arribó a la conclusión de que los salarios caídos son aquellos que debió percibir el trabajador si se hubiese desarrollado normalmente la relación de trabajo, desde la fecha en que se suscitó el despido o desde que se separó del trabajo por causa impu-



table al patrón, siendo ello una consecuencia inmediata y directa de las acciones originadas en el despido por culpa del patrón.

- Además de que los salarios caídos encuentran justificación en el hecho de que el trabajador está separado de su empleo sin percibir ningún salario por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido.

- Por lo que, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el concepto de diferencias de salario y salarios retroactivos pagados por nivelación salarial, no se asemejan al pago de indemnización por salarios caídos en términos de los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Así entonces, tales conceptos son totalmente ajenos a la existencia de un despido, más bien tienen apoyo en el hecho de haber percibido un salario inferior como contraprestación al trabajo desempeñado y su ajuste retroactivo; entonces, no se asemejan y, por ende, no son susceptibles de recibir el mismo tratamiento fiscal que los salarios caídos, por tratarse de un concepto no indemnizatorio proveniente de la prestación ordinaria del servicio.

- El pago de diferencias de salarios y salarios retroactivos cubiertos por nivelación salarial, decretado judicialmente a partir de la emisión del laudo condenatorio, no constituye una medida resarcitoria y compensatoria vinculada a la terminación de la relación laboral o despido, por tratarse, más bien, de una condena que tiene sustento en una violación al principio de igualdad salarial contenido en el artículo 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no en el propio numeral 123, apartado A, fracción XXII, del mismo Ordenamiento Supremo.

155. De ahí que se concluya que los agravios vertidos por la recurrente ya han sido materia de pronunciamiento por nuestro Alto Tribunal, por lo que no se fija un criterio de interés en el orden jurídico nacional.

156. Aunando a lo anterior, en el amparo directo en revisión subsisten cuestiones de **inoperancia** que imposibilitan su estudio de fondo, como es que



se combaten de manera frontalmente las consideraciones del a quo para declarar constitucional el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que el recurrente únicamente transcribe los argumentos vertidos en su demanda de amparo.

### **En cuanto al fondo:**

157. En su **agravio primero**, señala que la recurrente principal sostiene que el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta es inconstitucional al no contemplar los productos de nivelación de salarios como retribuciones que se encuentran exentas de pago del impuesto sobre la renta con lo cual se transgreden los siguientes principios: igualdad y no discriminación, equidad y proporcionalidad tributaria. Argumentos que devienen en inoperantes por las siguientes consideraciones:

- El peticionario del amparo hace depender la inconstitucionalidad de la norma de la forma en cómo fue aplicada por la Sala responsable, al resolver la cuestión de legalidad relativa al hecho de considerar que los pagos que recibió el ahora quejoso fueron como consecuencia del cumplimiento de un lado laboral en el que se condenó a la Comisión Federal de Electricidad al pago de nivelación salarial y diferencias de salarios, y considerar que dichos pagos no tienen el carácter de una indemnización ni de salarios caídos, motivo por el cual no les resulta aplicable el artículo 95 en cuestión. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY NO PUEDE DERIVAR DE LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD."

- Además, son inoperantes los argumentos vertidos por la recurrente, toda vez que pretende la inconstitucionalidad del artículo partiendo de una situación particular. Sirve de apoyo el criterio de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES Y NO DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO AL QUE SE LE APLICAN."

- Resultan inoperantes también, los conceptos de violación en los que en realidad reclama una omisión legislativa, es decir, que se modifique el artículo 95



de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para que se establezca que los ingresos que se perciban derivados de un laudo laboral sean considerados como ingresos exentos, para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta. Resulta aplicable el criterio de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL."

- Además de que el argumento que se refuta, parte de una premisa equivocada pues, contrariamente a las afirmaciones del recurrente, debe señalarse que para efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el concepto de diferencias de salario y salarios retroactivos pagados por nivelación salarial, no se asemejan al pago de indemnización por salarios caídos en términos de los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en la época.

- Lo anterior, pues tales conceptos resultan totalmente ajenos a la existencia de un despido, más bien tienen apoyo en el hecho de haber percibido un salario inferior como contraprestación al trabajo desempeñado y su ajuste retroactivo; entonces no se asemejan y, por tanto, no son susceptibles de recibir el mismo trato.

- Así, es inexacto afirmar, como lo hace el quejoso, que el pago de diferencias de salario y salarios retroactivos por nivelación salarial de mérito constituye un concepto asimilable a la indemnización por salarios caídos. Resulta aplicable al caso el criterio de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS."

- Finalmente, el principio *pro homine* no deriva necesariamente en que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones. Sirve de apoyo el criterio de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES."

158. En su **agravio segundo**, señala que resultan infundados los argumentos vertidos por la parte quejosa, en los que señala que el artículo 95 de la Ley del



Impuesto sobre la Renta es inconstitucional en virtud de que transgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que otorga un trato desigual ante la misma ley tributaria respecto de un mismo tributo, no obstante, se obtiene de ingresos que comparten la misma naturaleza.

159. Lo anterior, pues no resulta jurídicamente procedente que se le otorgue el tratamiento fiscal que pretende el recurrente, pues la compensación por diferencia de salarios no es de aquellas derivadas de la terminación laboral.

160. Ello se concluye, porque cuando el trabajador ejerce la acción de nivelación salarial y durante el litigio demuestra que desempeña un trabajo idéntico al de otro u otros trabajadores, en un puesto, jornada y condiciones de eficiencia iguales, y que percibe un salario inferior, la única consecuencia de ello será que se condene a la parte patronal al pago de la diferencia de salarios de manera retroactiva, a manera de indemnización, lo que no implica que la relación laboral cese o termine, sino en todo caso debe entenderse que tal relación subsiste. Resultan aplicables los siguientes criterios: "NIVELACIÓN DE SALARIOS, PAGO DE DIFERENCIAS EN CASO DE." y "SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA."

161. Los referidos criterios adquieren relevancia en el particular, porque aunque el pago retroactivo de la diferencia de salarios puede concebirse como un indemnización, ello no hace que el impuesto a cargo deba pagarse como si correspondieran salarios caídos, como pretende sustentar el recurrente, pues mientras en la nivelación laboral el trabajador mantiene la relación con el patrón y continúa desarrollando sus funciones y obteniendo de manera periódica un ingreso ordinario, en la indemnización por salarios caídos se obedece a una causa justificada de terminación laboral, es decir, ya no existe vínculo de trabajo, lo que se traduce en que el empleado estuvo privado de ingreso alguno hasta el momento en que se hizo la declaratoria respectiva y se hizo efectiva.

162. De ahí que, las indemnizaciones a las que les resulta aplicable el cálculo del impuesto según el contenido de los artículos 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son única y exclusivamente aquellas derivadas de la terminación de la relación de trabajo; consecuentemente no puede ubicarse



en ese supuesto a la indemnización derivada de la acción de nivel salarial, pues en los litigios laborales en donde ésta se hace valer y se declara fundada, la regla general es que la relación de trabajo sigue subsistiendo, dado que la pretensión del operario es que dicha relación subsista, pero que su trabajo sea remunerado con un mejor salario.

163. A mayor abundamiento, la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 258/2016, sostuvo que el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que prevé el procedimiento del cálculo del tributo por periodo anual, debe aplicarse para el caso de que personas físicas obtengan ingresos que, entre otros conceptos, obtengan una indemnización derivada de la terminación de la relación laboral.

164. Lo anterior, porque aunque el pago retroactivo de la diferencia de salarios, no deriva de la terminación de la relación laboral, como lo es la condena al pago de salarios caídos por despido injustificado, que presupone necesariamente la terminación previa del vínculo laboral, por lo que no le son aplicables los numerales 93, fracción XIII, 95 y el tercer párrafo del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

165. Ahora, el principio de equidad tributaria radica en que a los contribuyentes de un mismo impuesto y que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una situación idéntica frente a la norma tributaria que lo regula. Sirven de apoyo los criterios siguientes: "EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL." y "EQUIDAD TRIBUTARIA, SUS ELEMENTOS."

166. Ello se traduce en que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, además implica que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre y una y otra categorías, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extra-fiscales.



Sentado lo anterior, del artículo 93, fracción XIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta se desprende que no se pagará el impuesto por la obtención de los ingresos que obtengan las personas que han estado sujetas a una relación laboral en el momento de su separación, por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones y otros pagos, así como los obtenidos con cargo a la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previstas en la Ley del Seguro Social y los que obtengan los trabajadores al servicio del Estado con cargo a la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y los que obtengan por concepto del beneficio previsto en la Ley de Pensión Universal.

167. Por otro lado, el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la mecánica del pago del tributo cuando se trate de ingresos obtenidos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones y otros pagos, por separación.

168. Entonces, los salarios caídos son diferentes a los salarios ordinarios, motivo por el cual no puede existir violación al principio de equidad tributaria, pues se trata de cuestiones distintas.

169. Lo anterior, pues lo ingresos por nivelación laboral y diferencias de salarios, tienen la naturaleza de un salario ordinario, pues el trabajador no ha perdido su empleo por lo cual sigue percibiendo sus salarios en forma cotidiana. Resultan aplicables los criterios «2a. XXVIII/2017 (10a.)» y «PC.XXX. J/31 A (10a.)», de rubros: "RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL." y "RENTA. EL INGRESO POR EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS NO ENCUADRA EN LA HIPOTESIS DE EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 93, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO."

170. Ahora bien, el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta al establecer un procedimiento menos gravoso para calcular el impuesto sobre la renta respecto de ingresos por separación, no resulta violatorio del principio de equidad tributaria, en virtud de que no distingue a ningún trabajador, pues cuando



lleguen a la etapa de retiro o la jubilación, gozarán de los beneficios previstos en dicho artículo.

171. En su **agravio tercero**, señala que los argumentos de la quejosa devienen en inoperantes en tanto que el contribuyente tendría que encontrarse en una situación cuando menos comparable a la de otro sujeto, de manera tal que, ante similares circunstancias, la norma estableciera de manera justificada consecuencias jurídicas diversas para cada uno de ellos, sin embargo, en el caso, no se surten dichos extremos, pues la impetrante no expone de manera clara cuáles son las situaciones que se encuentran en analogía, sobre las que se deba realizar el análisis.

172. Esto es así, pues la diferencia de salarios con motivo de nivelación no constituye una indemnización, por tanto, no es un parámetro o medida válida de comparación, que denote rango alguno de igualdad entre las partes, o situaciones, o consecuencias, de ahí que sus argumentos sean ineficaces. Resulta aplicable la tesis de rubro: "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."

173. Por último, en su **agravio cuarto**, sostiene que es infundado que el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta resulte inconstitucional por violentar el principio de proporcionalidad tributaria, lo anterior pues al gravar los ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, grava una manifestación de riqueza, toda vez que dichos conceptos modifican positivamente los ingresos del trabajador motivo por el cual, existe congruencia entre el impuesto y la capacidad contributiva, además de que no existe disposición constitucional que impida que se graven tales conceptos de impuestos. Apoya dicha argumentación, bajo los criterios de rubros siguientes: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS." y "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS."





174. Además, respecto al argumento en el sentido de que los artículos 93, fracción XIII y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta resultan desproporcionales por no haber incluido dentro de sus hipótesis para calcular el impuesto respectivo a los ingresos por nivelación de salarios y diferencias, ello pues al no ser parte de esta norma excepcional, le corresponde la aplicación de las disposiciones generales en la materia de ingresos por salario y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, con lo cual, es evidente que se colman todos los requisitos de proporcionalidad tributaria, al ser gravados conforme a la tarifa prevista en el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta aplicable a las personas físicas respecto de los ingresos obtenidos conforme a los capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX de ese título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos capítulos, de ello que resulte infundado el concepto de violación.

## V. Estudio sobre la procedencia del recurso

175. Para poder determinar si el recurso de revisión es procedente, se debe tener presente que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> a partir de la reforma de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, establece que el recurso de revisión es procedente siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

1. Que la sentencia recurrida resuelva la constitucionalidad de normas generales, o establezca la interpretación directa de un precepto constitucional u omita decidir sobre tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas; y,

<sup>2</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"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 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. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno."



2. 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.

176. Estos requisitos, de acuerdo con el transitorio primero del decreto correspondiente, entraron en vigor a partir del día siguiente de su publicación, es decir el veinte de marzo de dos mil veintiuno; por tanto, son aplicables al presente caso.

177. En ese orden de ideas, debe decirse que el primer requisito se entenderá satisfecho cuando en la sentencia recurrida se haya hecho un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o derecho humano establecido en algún tratado internacional de los que el Estado Mexicano sea Parte; o que habiéndose planteado expresamente uno de esos temas en la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado haya omitido pronunciarse al respecto, en el entendido de que se considerará que hay omisión cuando la falta de pronunciamiento sobre el tema, derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia de los conceptos de violación efectuada por el Tribunal Colegiado.

178. El segundo requisito, de acuerdo con lo establecido en el precepto constitucional referido, queda a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y al respecto se ha considerado que un asunto reviste interés excepcional, cuando existe la posibilidad de que a través de su resolución se emita un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o bien, que lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sustentado por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, ya sea por haberse resuelto en contra de dicho criterio o porque se hubiese omitido su aplicación.

179. Partiendo de esa base, se debe determinar si el asunto cumple con los requisitos mencionados:

180. **Análisis de los requisitos de procedencia en el caso concreto.** Esta Primera Sala estima que el presente asunto cumple con los requisitos de procedencia mencionados en razón de lo siguiente:



181. El **primer requisito se cumple** en el recurso de mérito, debido a que la hoy recurrente en su demanda de amparo impugnó la constitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta **vigente en dos mil dieciocho**, por violación al principio de igualdad y no discriminación, y en la sentencia que aquí se recurre, se negó el amparo respecto de aquél, declarando inoperantes los conceptos de violación al respecto, materia que subsiste ante esta instancia dado que en los agravios expuestos, la recurrente se duele de dicha calificativa.<sup>3</sup>

182. El segundo requisito **también se satisface**, pues como se mencionó, en el juicio de garantías se controvertió la constitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dado que no contempla el ingreso obtenido por nivelación de salarios dentro de la mecánica de cálculo establecida por dicho precepto y no se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se haya pronunciado al respecto.

183. Esto es, a la fecha no existe jurisprudencia, ni precedente obligatorio, en donde se haya analizado la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del

<sup>3</sup> Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia P./J. 26/2009, del Tribunal Pleno, Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 6, con número de registro digital: 167180, de rubro y texto:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX constitucional, 83, fracción V, 91, fracción I y 93 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes, está facultada para conocer del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando en la demanda de amparo se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, que pudiera derivar en un criterio de importancia y trascendencia, y en la resolución se haya omitido su estudio. Esta última hipótesis incluye el supuesto en el que el motivo de la falta de estudio del concepto de violación, en el que se efectuó un planteamiento de constitucionalidad derivó de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el órgano colegiado, porque aun cuando previo al estudio del planteamiento de constitucionalidad se tuviera que analizar una cuestión de legalidad –como es lo fundado o infundado de la apreciación del órgano colegiado–, lo cierto es que ello conlleva un estudio que puede trascender directa o indirectamente a la materia de constitucionalidad introducida en los conceptos de violación. Así, una cuestión técnica no podría limitar la potestad otorgada a este Alto Tribunal por el artículo 107, fracción IX, de la Carta Magna para analizar las cuestiones de constitucionalidad que pudieran derivar en un criterio de importancia y trascendencia."



Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil dieciocho, por lo que se encuentran reunidos los requisitos para la procedencia del presente recurso de revisión en amparo directo.

## VI. Problemática jurídica a resolver

184. En el presente asunto deberá dilucidarse, en primer término, si los agravios formulados por el recurrente, a fin de desvirtuar las razones por las que el Tribunal Colegiado del conocimiento calificó de **inoperantes** los conceptos de violación en los que hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son eficaces para revocar la sentencia recurrida para, en su caso, analizar la constitucionalidad del referido precepto.

## VII. Estudio de fondo

185. En la especie, en la materia que nos ocupa, el Tribunal Colegiado del conocimiento calificó de **inoperantes** los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo en los que se tildó de inconstitucional el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con base en los siguientes razonamientos esenciales:

186. Respecto del primer concepto de violación, con relación a la supuesta violación al **principio de igualdad**, señaló que para analizar el mismo, es necesario contar con un punto de comparación, es decir, algún parámetro que permita medir a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales afirma existe un trato desigual. Empero, consideró que el quejoso realizó un argumento genérico en el sentido de que el precepto de referencia no otorga un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones distintas, sin indicar con claridad qué término de comparación es el que propuso, pues únicamente refirió que se trata de contribuyentes de un mismo tributo (impuesto sobre la renta), que obtienen ingresos que comparten la misma naturaleza, sin especificar qué tipo de ingresos y a qué naturaleza se refiere, ni tampoco en que radicó el supuesto trato diferencial respecto de la hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas y plazos de pago.

187. En lo que toca al segundo concepto de violación, respecto de los argumentos hechos valer en el sentido de que el precepto impugnado resulta



violatorio del principio de **proporcionalidad**, toda vez que la tasa máxima establecida en el artículo 152 de la ley referida, esto es el 35 % (redondeada), que le fue aplicada es desproporcional, cuando si se le hubiera pagado de forma correcta el salario reclamado en razón de la nivelación salarial mes a mes, la tasa que se le hubiera aplicado es la de 4.93 %; consideró que dicha argumentación partió de su situación particular.

188. Finalmente, respecto del tercer concepto de violación, en la materia que a este recurso interesa, estimó la imposibilidad de aplicar el principio de interpretación conforme, porque no se encontró ante una diversidad de opciones interpretativas de un precepto legal, en el que fuera factible optar por alguna interpretación, ni tampoco frente a diversas normas de entre las que se tuviera que escoger la que tuviera un mayor espectro de protección, sino que en la especie el quejoso pretendía que se le aplicara un supuesto jurídico (*mecánica para calcular un ingreso para efectos del impuesto sobre la renta contenida en el artículo 95*) ajeno a aquel en el que se ubica.

189. Esta Primera Sala advierte que lo determinado respecto de los conceptos de violación segundo y tercero, debe quedar firme, pues el recurrente únicamente reitera los argumentos expresados en la demanda de amparo, sin expresar argumentos lógico-jurídicos para desvirtuar la conclusión del tribunal en cuanto a la inoperancia decretada por basarse en su situación particular y en cuanto a la imposibilidad de realizar una interpretación conforme del precepto o aplicar el principio *pro-persona*, de ahí que dichos motivos de agravio son inoperantes.

190. Derivado de ello, únicamente es fundado el agravio en el que el quejoso argumenta que sí planteó una comparativa debido a la que considera que el artículo 95 de la ley del impuesto relativo, resulta violatorio del principio de igualdad, pues no sólo refirió que se otorgaba un tratamiento desigual a contribuyentes del mismo tributo, sino que precisó que obtenían ingresos que comparten la misma naturaleza, esto es por la prestación de un servicio personal subordinado (salarios), pero se les otorga un trato discriminatorio a los que perciben ingresos por "nivelación de salarios", al no incluirlos en el supuesto del primer párrafo del artículo 95 impugnado, y por tanto, calcular el impuesto de forma diferente y más gravosa para ellos.



191. En efecto, esta Sala advierte que el quejoso reclamó la inconstitucionalidad del precepto de referencia por excluir del tratamiento fiscal que contiene, a los ingresos percibidos en una sola exhibición de forma retroactiva, derivado de una resolución jurisdiccional al ejercer la acción de "nivelación salarial", por el hecho de que no son salarios caídos u otro concepto que implique la separación del puesto del trabajo, lo que considera un tratamiento desigual, discriminatorio e injustificado.

192. Derivado de lo cual, lo procedente es revocar la calificativa de inoperancia decretada por el Tribunal Colegiado y, con fundamento en el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, analizar de primera mano los argumentos planteados en los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por violación al principio de igualdad.

193. Para analizar la constitucionalidad de dicho precepto, es conveniente tener presente que en el régimen de las personas físicas, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes categorías de ingresos en función de las actividades o fuentes que los generan, en el entendido de que existen fuentes de riqueza que tienen tratamientos diversos y autónomos respecto a otras, a fin de que el régimen jurídico aplicable a un tratamiento específico no afecte al otro ni que la base gravable se vea disminuida indebidamente por operaciones de diferente naturaleza.

194. A esta imposición sobre la renta basada en modalidades en función de la fuente de riqueza se le denomina impuesto cedular o analítico, y se caracteriza por la existencia de una relación entre el tratamiento fiscal y la fuente de renta (trabajo, capital o combinación de ambos), existiendo tantas modalidades y tratamientos fiscales respecto de una misma persona como fuentes resulten.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. XXXVI/2010, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 937, con número de registro digital: 164931, cuyo rubro y texto son: "RENTA. CONSTITUYE UN TRIBUTOS CEDULAR O ANALÍTICO CARACTERIZADO POR LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN ENTRE EL TRATAMIENTO FISCAL Y LA FUENTE DE INGRESO. La Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes categorías de ingresos en función de las actividades



195. Ahora bien, dentro del régimen cedular apuntado la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su capítulo I del título IV, grava la totalidad de los ingresos de las personas físicas derivados de la relación de trabajo, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación del vínculo laboral.

196. Lo anterior, de acuerdo con los artículos 90 y 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establecen lo siguiente:

"Título IV

"De las personas físicas

"Disposiciones generales

**"Artículo 90.** Están obligadas al pago del impuesto establecido en este título, las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, devengado cuando en los términos de este título señale, en crédito, en servicios en los casos que señale esta ley, o de cualquier otro tipo. También están obligadas al pago del impuesto, las personas físicas residentes

---

o fuentes que los generan, con lo que un mismo contribuyente puede ser causante de un impuesto en una o varias de sus modalidades, en el entendido de que existen fuentes de riqueza que tienen tratamientos diversos y autónomos con respecto a otras, a fin de que el régimen jurídico aplicable a un tratamiento específico no afecte al otro ni que la base gravable se vea disminuida indebidamente por operaciones de diferente naturaleza, de manera que esta separación obedece a que las deducciones afectan directamente la base imponible, y por esa razón la Ley se limita a permitir en cada modalidad de su causación, que el ingreso, renta o base gravable, sea disminuido exclusivamente a través de la fórmula de aplicar 'deducciones autorizadas para cada ingreso'. A esta imposición sobre la renta basada en modalidades en función de la fuente de riqueza se le denomina impuesto cedular o analítico, y se caracteriza por la existencia de una relación entre el tratamiento fiscal y la fuente de renta (trabajo, capital o combinación de ambos), existiendo tantas modalidades y tratamientos fiscales respecto de una misma persona como fuentes resulten; sistema que se contraponen al global o sintético que se caracteriza porque el tributo involucra la totalidad de las rentas a nivel del sujeto pasivo o contribuyente, sin importar el origen de la renta o ingreso, logrando con ello un efecto por medio del cual todas las deducciones, sin distinción alguna, puedan disminuirse contra cualquier clase de ingreso o renta gravable obtenida por un causante. Esto es, el impuesto sobre la renta a cargo de personas físicas no es un sistema de impuesto global o sintético, sino por el contrario, se trata de un impuesto cedular o analítico, lo que se corrobora con el artículo 177 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que señala la forma en que se determina la base del gravamen conforme al cual los ingresos a considerar son los que resultan de la suma de cada uno de los capítulos que integran el Título IV del mismo ordenamiento, después de haber efectuado las deducciones autorizadas."



en el extranjero que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes, en el país, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste.

"..."

## **"Capítulo I**

### **"De los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado**

**"Artículo 94.** Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

"..."

197. De la transcripción que antecede, se advierte que el primero de los preceptos de mérito establece que deberán pagar el impuesto sobre la renta, conforme al título IV, correspondiente a las personas físicas, entre otros casos, aquellas que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo.

198. Por otra parte, en el capítulo I del título de mérito, que se refiere a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, se estiman como tales: los salarios, las demás prestaciones que deriven de una relación laboral, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como las diversas prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de dicha relación laboral.

199. Asimismo, por disposición del numeral 94 del propio ordenamiento jurídico, se asimilan a los citados ingresos (por citar algunos supuestos), las remuneraciones y demás prestaciones obtenidas por los trabajadores de la Federación, entidades federativas y Municipios; los rendimientos y anticipos que





obtengan los miembros de sociedades cooperativas; los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia o de otra índole, así como honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.<sup>5</sup>

200. Ahora bien, en relación con los ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación de la relación

<sup>5</sup> "Artículo 94. ...

"Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

"I. Las remuneraciones y demás prestaciones, obtenidas por los funcionarios y trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, aun cuando sean por concepto de gastos no sujetos a comprobación, así como los obtenidos por los miembros de las Fuerzas Armadas.

"II. Los rendimientos y anticipos, que obtengan los miembros de las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que reciban los miembros de sociedades y asociaciones civiles.

"III. Los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia, consultivos o de cualquier otra índole, así como los honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.

"IV. Los honorarios a personas que presten servicios preponderantemente a un prestatario, siempre que los mismos se lleven a cabo en las instalaciones de este último.

"Para los efectos del párrafo anterior, se entiende que una persona presta servicios preponderantemente a un prestatario, cuando los ingresos que hubiera percibido de dicho prestatario en el año de calendario inmediato anterior, representen más del 50 % del total de los ingresos obtenidos por los conceptos a que se refiere la fracción II del artículo 100 de esta ley.

"Antes de que se efectúe el primer pago de honorarios en el año de calendario de que se trate, las personas a que se refiere esta fracción deberán comunicar por escrito al prestatario en cuyas instalaciones se realice la prestación del servicio, si los ingresos que obtuvieron de dicho prestatario en el año inmediato anterior excedieron del 50 % del total de los percibidos en dicho año de calendario por los conceptos a que se refiere la fracción II del artículo 100 de esta ley. En el caso de que se omita dicha comunicación, el prestatario estará obligado a efectuar las retenciones correspondientes.

"V. Los honorarios que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales a las que presten servicios personales independientes, cuando comuniquen por escrito al prestatario que optan por pagar el impuesto en los términos de este capítulo.

"VI. Los ingresos que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales, por las actividades empresariales que realicen, cuando comuniquen por escrito a la persona que efectúe el pago que optan por pagar el impuesto en los términos de este capítulo.

"VII. Los ingresos obtenidos por las personas físicas por ejercer la opción otorgada por el empleador, o una parte relacionada del mismo, para adquirir, incluso mediante suscripción, acciones o títulos valor que representen bienes, sin costo alguno o a un precio menor o igual al de mercado que tengan dichas acciones o títulos valor al momento del ejercicio de la opción, independientemente de que las acciones o títulos valor sean emitidos por el empleador o la parte relacionada del mismo.

"..."



de trabajo, el artículo impugnado, a saber, el 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (comprendido en el referido capítulo I del título IV) prevé una mecánica de cálculo (anual) específica sobre dichos ingresos, de acuerdo con lo siguiente:

**"Artículo 95.** Cuando se obtengan ingresos **por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación**, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas:

"I. Del total de percepciones por este concepto, se separará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario, la cual se sumará a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto en el año de calendario de que se trate y se calculará, en los términos de este título, el impuesto correspondiente a dichos ingresos. Cuando el total de las percepciones sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, éstas se sumarán en su totalidad a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto y no se aplicará la fracción II de este artículo.

"II. Al total de percepciones por este concepto se restará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario y al resultado se le aplicará la tasa que correspondió al impuesto que señala la fracción anterior. El impuesto que resulte se sumará al calculado conforme a la fracción que antecede.

"La tasa a que se refiere la fracción II que antecede se calculará dividiendo el impuesto señalado en la fracción I anterior entre la cantidad a la cual se le aplicó la tarifa del artículo 152 de esta ley; el cociente así obtenido se multiplica por cien y el producto se expresa en por ciento."

201. De lo anterior puede advertirse que, dentro del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se encuentran gravados todos los ingresos del contribuyente derivados de la relación laboral, e inclusive de su terminación, así como los conceptos que por disposición de la ley se asimilen a los referidos ingresos.

202. Ahora bien, del texto del artículo impugnado se desprende una meritoria distinción entre los ingresos que corresponden a la relación laboral y **aquellos que derivan de su terminación**, ya que si bien ambos se encuentran



gravados dentro del mismo capítulo, ciertamente se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro casos.

203. En efecto, el artículo 95 de la ley del impuesto relativo establece una mecánica especial de cálculo del impuesto sobre la renta (anual) para las personas físicas que obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, **por separación**, esto es, **que deriven de la terminación de la relación laboral**.

204. Lo anterior, incluso, fue reconocido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el **amparo en revisión 258/2016**, en sesión de nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos, en el que determinó que los salarios caídos constituyen ingresos de esa naturaleza, pues constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral. Criterio que se sostuvo en la tesis 2a. XXVIII/2017 (10a.), de rubro y texto:

"RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL. En términos del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, específicamente en lo previsto por los artículos 90, 94 y 95, se encuentran gravados, entre otros, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, así como las diversas que se perciban como consecuencia de la terminación de dicha relación. Sin embargo, debido a que se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro caso, cobra especial relevancia establecer si un determinado ingreso corresponde al producto del trabajo del contribuyente o si, por el contrario, es una prestación derivada de la terminación del vínculo laboral. Por otra parte, en términos de los numerales 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo (aplicable supletoriamente a aquella), y en criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los salarios vencidos o caídos son aquellos que debió percibir el trabajador si se hubiese desarrollado normalmente la relación de trabajo y constituyen una consecuencia inmediata y directa de las acciones originadas en el despido por culpa del patrón, además de que encuentran jus-



tificación en el hecho de que el trabajador está separado de su empleo sin percibir ningún salario por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido. En ese orden de ideas, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir, no son una mera contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral, pues la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, por lo cual, no es sino hasta que se cumple con tal resolución y el trabajador percibe el ingreso respectivo, cuando se causa el impuesto sobre la renta."

205. De ahí que, el artículo 95 impugnado sólo resulte aplicable a los ingresos obtenidos por los conceptos previamente señalados, estrictamente derivados de la terminación de un vínculo laboral, por lo que, los recibidos sin que tengan esa característica, quedan excluidos de dicho cálculo y deberán atender al tratamiento general del capítulo, es decir el previsto en el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> **Artículo 152.** Las personas físicas calcularán el impuesto del ejercicio sumando, a los ingresos obtenidos conforme a los capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX de este título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos capítulos, la utilidad gravable determinada conforme a las secciones I o II del capítulo II de este título, al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, las deducciones a que se refiere el artículo 151 de esta ley. A la cantidad que se obtenga se le aplicará la siguiente:

"(Véase archivo anexo)

"No será aplicable lo dispuesto en este artículo a los ingresos por los que no se esté obligado al pago del impuesto y por los que ya se pagó impuesto definitivo.

"Contra el impuesto anual calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

"I. El importe de los pagos provisionales efectuados durante el año de calendario.

"II. El impuesto acreditable en los términos de los artículos 5, 140 y 145, penúltimo párrafo, de esta ley.

"En los casos en los que el impuesto a cargo del contribuyente sea menor que la cantidad que se acredite en los términos de este artículo, únicamente se podrá solicitar la devolución o efectuar la compensación del impuesto efectivamente pagado o que le hubiera sido retenido. Para los efectos de la compensación a que se refiere este párrafo, el saldo a favor se actualizará por el periodo comprendido desde el mes inmediato anterior en el que se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta el mes inmediato anterior al mes en el que se compense.



206. En esta línea, el Tribunal Colegiado señaló que, en la especie, aun cuando el pago retroactivo de la diferencia de salarios efectuado por la Comisión Federal de Electricidad, por concepto de "nivelación de salarios", puede concebirse como una indemnización; no es de aquellas derivadas de la terminación de la relación laboral, como lo es por ejemplo la condena al pago de salarios caídos por despido injustificado que presupone necesariamente la terminación previa del vínculo laboral; por lo que no le resulta aplicable el artículo 95 y tercer párrafo del 96 de la ley del impuesto relativo, este último en relación con el diverso 163 del reglamento de dicha legislación, vigente en dos mil dieciocho, para efectos de calcular el impuesto a cargo.

207. Lo anterior lo concluyó así, esencialmente, porque de conformidad con la tesis de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 116 del Volumen (sic) 133-138, Quinta Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, de rubro: "SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA.";<sup>7</sup> cuando el trabajador ejerza la acción de nivelación salarial y durante el litigio demuestre los extremos del artículo 86, o sea: que desempeña un trabajo idéntico al de otro u otros empleados, en un puesto, jornada y condiciones de eficiencia iguales, y que percibe un salario inferior; **la única consecuencia de ello será que se condene a la parte patronal al pago**

---

"Cuando la inflación observada acumulada desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización de las cantidades establecidas en moneda nacional de las tarifas contenidas en este artículo y en el artículo 96 de esta ley, exceda del 10 %, dichas cantidades se actualizarán por el periodo comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, se aplicará el factor de actualización que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del periodo, entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente en el que se haya presentado el mencionado incremento."

<sup>7</sup> De texto: "SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA. Cuando se ejercita la acción de nivelación de salarios, y en consecuencia, el pago de la diferencia de esos, el que ejercita la acción debe probar los extremos del artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo, o sea, que desempeña un trabajo idéntico al que desempeña otro u otros trabajadores conforme a una jornada igual y en condiciones de eficiencia también iguales, tanto en cantidad como en calidad, ya que la ecuación de que a trabajo igual debe corresponder salario igual, exige que la igualdad de trabajo entre el que desempeña y del que demanda la nivelación con el trabajador comparado, sea completa o idéntica en todos sus aspectos, para que no se rompa el equilibrio de la ecuación y el salario resulte realmente nivelado."



**de la diferencia de salarios de manera retroactiva, a manera de indemnización, lo que no implica que la relación laboral cese o termine, sino en todo caso debe entenderse que tal relación subsiste.**

208. Es decir, tomando en cuenta el criterio de la Segunda Sala establecido en la tesis 2a. XXVIII/2017 (10a.), previamente citada, el Tribunal Colegiado sostuvo que las indemnizaciones que pueden dar pie al cálculo del impuesto atendiendo al contenido de los artículos 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son aquellas derivadas de la terminación de la relación de trabajo, clasificación en la que no puede ubicarse la indemnización derivada de la acción de nivelación salarial, pues en los litigios laborales en donde ésta se hace valer y se declara fundada, la regla general es que la relación de trabajo sigue subsistiendo, dado que la pretensión del operario es que dicha relación perviva, pero que su trabajo sea remunerado con un mejor salario.

209. Dicha aseveración constituye la materia de legalidad del amparo del que deriva este asunto, que ha sido resuelta en definitiva por el Tribunal Colegiado y no constituye objeto de revisión en el presente recurso, máxime que este Alto Tribunal no advierte una interpretación incorrecta del precepto impugnado cuya regularidad constitucional se analizará, por el contrario, es coincidente con la anteriormente expuesta respecto de éste.

210. Ahora bien, se considera necesario aclarar que si bien la quejosa insiste en la violación al principio general de igualdad y no discriminación, esta Primera Sala considera que, en la especie, derivado del trato diferenciado que se atribuye al artículo 95 de referencia, lo procedente es estudiar la constitucionalidad del mismo a la luz del principio de **equidad tributaria**, pues a este ámbito corresponde la aplicación de dicho precepto, ya que es el artículo 31, fracción IV, constitucional, el que proyecta las exigencias del principio de igualdad en materia fiscal; sobre todo si como en la especie, se trata de normas que establecen el cálculo del impuesto, es decir, prevén una obligación materialmente recaudatoria.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 97/2006, de la Primera Sala, Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, página 231, con número de registro digital: 173569, de rubro y texto:



211. En ese sentido, el quejoso adujo en su primer concepto de violación, que los ingresos percibidos como resultado de haber sido procedente su acción de "nivelación salarial", en términos del artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo en relación con el diverso 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, representan el pago de una diferencia de salario de forma retroactiva, en virtud de la condena en un laudo, por lo que se trata de un ingreso resarcitorio o indemnizatorio recibido en un solo momento por razones no atribuibles al trabajador; no obstante, se le excluye de la mecánica de cálculo preferencial prevista en el precepto 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

212. Señala que la funcionalidad de dicho precepto, es prever un trato especial para ingresos que, si bien derivan de la relación laboral, son expresión de una riqueza que no debe ser gravada en forma genérica porque queda fuera de la medida temporal ordinaria que delimita la capacidad del contribuyente, pues el hecho de que por causas atribuibles al patrón, el trabajador haya recibido la totalidad de ingresos que debió recibir mes a mes, en una sola exhibición no debe ser una causa para que los mismos sean gravados por una tarifa mayor, como la que le fue aplicada en términos del artículo 152 de la ley del impuesto relativo, al no estar considerado dentro de los supuestos del diverso artículo 95 que impugna.

"EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diferentes facetas de la igualdad y se refiere a ella tanto en un plano general como en el contexto de un ámbito material específico, sin establecer casos de excepción en su aplicación. Así, el artículo 31, fracción IV, constitucional proyecta las exigencias del principio de igualdad sobre el ámbito impositivo, es decir, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal, por lo que no tiene menor o mayor valor que la igualdad garantizada en otros preceptos constitucionales. Por otra parte, debe tenerse presente que este Alto Tribunal ha delimitado el contenido de la garantía de equidad tributaria, precisando que ésta radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de los sujetos pasivos de un mismo gravamen. En ese sentido, tratándose de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de la garantía de equidad tributaria –es decir, que no se refieren a contribuciones, exenciones o a la delimitación de obligaciones materialmente recaudatorias, así como en los casos de normas que tengan repercusión fiscal y sean emitidas por el Poder Ejecutivo– los argumentos que reclaman la existencia de un trato diferenciado o discriminatorio entre dos personas o grupos deben analizarse en el contexto más amplio, esto es, a la luz de la garantía de igualdad."



213. Para dar solución a las proposiciones anteriores, debe tenerse presente que el principio de equidad es la manifestación específica del de igualdad en materia tributaria, cuyo contenido tradicional exige que los sujetos identificados en una misma hipótesis de causación guarden una idéntica situación frente a la norma jurídica que establece y regula el gravamen.

214. Lo anterior implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, para lo cual legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten **en bases objetivas** que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categorías y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.<sup>9</sup>

215. En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando se den razones objetivas que justifiquen el diverso trato. Además, la existencia de una justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y con los efectos de la medida examinada, esto es, la diferencia de trato no sólo debe atender a una finalidad legítima y constitucionalmente válida, sino que también debe existir una razonable relación entre los medios empleados y el fin que se persiga.<sup>10</sup>

216. Ahora bien, para realizar cualquier análisis de equidad tributaria, en principio, resulta necesario determinar si los sujetos son o no comparables y

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 24/2000 del Tribunal Pleno, Novena Época, registro digital: 192290, materia(s): constitucional y administrativa, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, correspondiente a marzo de 2000, página 35, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL."

<sup>10</sup> Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 41/97, del Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, con número de registro digital: 198403, cuyo rubro se transcribe a continuación: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS."





posteriormente, verificar si la existencia del tratamiento diferenciado, pretende obtener una situación más justa, o bien realizar una política fiscal, para finalmente evaluar si ese tratamiento guarda o no congruencia con la norma, es decir, si es razonable y objetivo.

217. En la especie, el parámetro de comparación propuesto por el quejoso, como se adelantó, se basa en que las personas físicas que reciben ingresos por concepto de "nivelación de salarios" en forma retroactiva y derivado de una resolución jurisdiccional, en una sola exhibición, se encuentran en la misma situación que aquellas que los reciben por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, por lo que argumenta que deberían recibir el mismo tratamiento fiscal que estos últimos, para efectos del cálculo del impuesto anual.

218. A partir de las características relevantes expuestas por el recurrente, esta Primera Sala advierte que, desde el punto de vista fiscal, los ingresos de las personas físicas que señala, son representativos de capacidad contributiva y se perciben bajo el régimen de sueldos y salarios, en una sola exhibición, por lo que, independientemente de su naturaleza y de que algunos puedan derivar de una resolución jurisdiccional, los contribuyentes son comparables.

219. De lo que deviene que el legislador, en el artículo 95, impugnado, creó una categoría de contribuyentes que si bien tributan bajo el régimen de sueldos y salarios, al percibir ingresos que no son ordinarios sino que derivan de la **terminación de una relación laboral**, quedan sujetos a un procedimiento especial para calcular el impuesto anual, que resulta menos gravoso que el cálculo general aplicable a los demás sujetos.

220. Por tanto, si las situaciones jurídicas comparadas resultan objetivamente similares, en cuanto a percibir ingresos representativos de capacidad contributiva bajo el régimen de sueldos y salarios, lo procedente es verificar si el tratamiento preferencial establecido en el artículo impugnado **únicamente para los que reciban ingresos derivados de la conclusión de una relación laboral** y la exclusión de aquellos que no gocen de esa característica, tiene una justificación razonable y constitucionalmente válida o, por el contrario, la misma resulta arbitraria.



221. Previo a ello, es importante tener presente que esta Primera Sala ha establecido que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política –amplio, mas no ilimitado–, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo.<sup>11</sup>

222. Así, tratándose de las normas de índole económico o tributario, por regla general, la intensidad del análisis debe ser poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en esos campos, en los cuales la Constitución General prevé una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. Sin que ello signifique algún tipo de renuncia por este Alto Tribunal al ejercicio de su competencia de control constitucional, sino que en ciertas materias el legislador goza de mayor discrecionalidad constitucional, por lo que en esos temas la intensidad de su control se ve limitada.<sup>12</sup>

223. Asimismo, este Alto Tribunal también ha establecido que la generalidad tributaria constituye un mandato dirigido al legislador para que, al tipificar los hechos imposables de los distintos tributos, alcance todas las manifestaciones de capacidad económica, traduciéndose por ello en un límite constitucional a la libertad de configuración del sistema tributario.<sup>13</sup>

224. Es así que, si bien la facultad de legislar se ejerce conforme al principio de libre configuración, éste deberá acatar los principios constitucionales a

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia 1a./J. 159/2007, de la Primera Sala, Novena Época, registro digital: 170585, materia administrativa, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, correspondiente a diciembre de 2007, página 111, cuyo rubro es el siguiente: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de la Primera Sala, Novena Época, registro digital: 173957, materia constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, correspondiente a noviembre de 2006, página 29, cuyo rubro es el siguiente: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."

<sup>13</sup> Tesis aislada 1a. CVIII/2010, de la Primera Sala, Novena Época, registro digital: 163769, materia(s): administrativa y constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, correspondiente a septiembre de 2010, página 182, cuyo rubro es el siguiente: "PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS CRÉDITOS FISCALES OTORGADOS A TÍTULO DE BENEFICIO."



través de la creación de las categorías que considere pertinentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes.

225. Además, no sólo la búsqueda de un trato equitativo y proporcional puede justificar la creación de categorías, pues existe la posibilidad de que para atender a los fines y objetivos constitucionales, distintos de los recaudatorios, el creador de la norma prevea un trato desigual a determinada clase de individuos (sin que ello implique que deja de operar el principio de igualdad, pues el legislador no deberá incurrir en arbitrariedades).

226. Sin embargo, la creación de normas que persigan una finalidad distinta de la recaudatoria, para incentivar o desincentivar ciertas conductas, no implica que su otorgamiento sea constitucionalmente exigible.

227. Es así que no existe un derecho constitucionalmente tutelado a la exención tributaria ni al otorgamiento de un estímulo fiscal, en tanto que todos –es decir, todos los que cuenten con un nivel económico mínimo– están obligados a contribuir al sostenimiento del gasto público.

228. A la luz de los criterios descritos, conviene atender a los antecedentes legislativos del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de analizar la finalidad de su creación.

229. Dicha disposición está presente en la legislación de la materia desde el decreto vigente a partir de mil novecientos ochenta y uno, cambiando únicamente de numeral en los años de dos mil dos y dos mil trece, como se puede apreciar del cuadro comparativo siguiente:

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA		
DECRETO DE 30/ DICIEMBRE/1980	DECRETO DE 30/ DICIEMBRE/2002	DECRETO DE 11/ DICIEMBRE/2013
"Capítulo I "De los ingresos por salarios y en general por la	"Capítulo I "De los ingresos por salarios y en general por la	"Capítulo I "De los ingresos por salarios y en general por la



prestación de un servicio personal subordinado

**"Artículo 79.** Cuando se obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas:

"I. Del total de percepciones por este concepto, se separará una cantidad igual al último sueldo mensual ordinario, la cual se sumará a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto en el año de calendario de que se trate y se calculará, en los términos de este título, el impuesto correspondiente a dichos ingresos. Cuando el total de las percepciones sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, éstas se sumarán en su totalidad a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto y no se aplicará la fracción II de este artículo.

"II. Al total de percepciones por este concepto se restará una cantidad igual al último sueldo mensual ordinario y al resultado se aplicará la tasa que correspondió al impuesto que señala la fracción anterior.

prestación de un servicio personal subordinado

**"Artículo 112.** Cuando se obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas:

"I. Del total de percepciones por este concepto, se separará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario, la cual se sumará a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto en el año de calendario de que se trate y se calculará, en los términos de este título, el impuesto correspondiente a dichos ingresos. Cuando el total de las percepciones sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, éstas se sumarán en su totalidad a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto y no se aplicará la fracción II de este artículo.

"II. Al total de percepciones por este concepto se restará una cantidad igual **a la del** último sueldo mensual ordinario y al resultado se **le** aplicará la tasa que correspondió al impuesto que señala la fracción

prestación de un servicio personal subordinado

**"Artículo 95.** Cuando se obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas:

"I. Del total de percepciones por este concepto, se separará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario, la cual se sumará a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto en el año de calendario de que se trate y se calculará, en los términos de este título, el impuesto correspondiente a dichos ingresos. Cuando el total de las percepciones sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, éstas se sumarán en su totalidad a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto y no se aplicará la fracción II de este artículo.

"II. Al total de percepciones por este concepto se restará una cantidad igual **a la del** último sueldo mensual ordinario y al resultado se **le** aplicará la tasa que correspondió al impuesto que señala la fracción



<p>El impuesto que resulte se sumará al calculado conforme a la fracción que antecede.</p>	<p>anterior. El impuesto que resulte se sumará al calculado conforme a la fracción que antecede.</p>	<p>anterior. El impuesto que resulte se sumará al calculado conforme a la fracción que antecede.</p>
<p>"La tasa a que se refiere la fracción II se calculará dividiendo el impuesto señalado en la fracción I entre la cantidad a la cual se le aplicó la tarifa del artículo 141; el cociente se multiplica por cien y el producto se expresa en por ciento."</p>	<p>"La tasa a que se refiere la fracción II <b>que antecede</b> se calculará dividiendo el impuesto señalado en la fracción I anterior entre la cantidad a la cual se le aplicó la tarifa del artículo <b>177 de esta ley</b>; el cociente <b>así obtenido</b> se multiplica por cien y el producto se expresa en por ciento."</p>	<p>"La tasa a que se refiere la fracción II <b>que antecede</b> se calculará dividiendo el impuesto señalado en la fracción I anterior entre la cantidad a la cual se le aplicó la tarifa del artículo <b>152 de esta ley</b>; el cociente <b>así obtenido</b> se multiplica por cien y el producto se expresa en por ciento."</p>

230. De los antecedentes legislativos de su implementación puede advertirse en la discusión en la Cámara de Diputados del veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta, en la parte que interesa destacar:

"...

"Compañeros diputados:

"La política impositiva está orientada y seguirá dirigida a reducir las desigualdades tributarias que se traducen en injusticia distributiva entre personas, sectores y regiones, a fomentar el ahorro, la inversión y el empleo y a neutralizar los efectos de la inflación sobre los grupos sociales de menores ingresos.

"...

"- El C. Juan Delgado Navarro: sobre estas bases fundamentales del sistema impositivo mexicano, el impuesto sobre la renta, representa el principal instrumento redistribuidor de la riqueza al gravar más al que más tiene.

"En efecto, la tarifa de personas físicas y empresas en (sic) progresiva, alcanzando una tasa máxima del 55 %, medida que equipara la carga tributaria del país con las naciones de mayor desarrollo económico. La reforma fiscal ha permitido un cambio sustancial al gravar más al capital que al trabajo, ya que



en 1980, mientras la recaudación proveniente de los productos de capital y de los ingresos de las empresas se elevaron en 19 % en términos reales, la originada en los productos de trabajo lo hizo en menos del 4 %. Ello también es resultado de las desgravaciones sucesivas que en el impuesto sobre la renta se han venido efectuando desde 1917 hasta la fecha y que han restituido 34 mil millones de pesos al poder de compra de la **clase trabajadora**. **Esta acción redistributiva no tiene precedente en la historia fiscal de nuestro país.**

**"Dentro de este marco general de justicia y equidad, el proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta se propone, entre otros objetivos fundamentales:**

"Una nueva desgravación del impuesto sobre la renta a los contribuyentes de salarios medios y bajos que representará 13 mil millones de pesos para 1981.

**"Se da un tratamiento más favorable a los pagos obtenidos por jubilación, retiro, indemnización y primas de antigüedad.**

"Para promover la construcción de viviendas de interés social para alquiler o venta, se dejan libres de gravamen las ganancias por ventas de casas-habitación, cuando el producto obtenido se destine a la compra de viviendas con fines de arrendamiento en zonas de regeneración urbana o en polos regionales de desarrollo.

"..."

231. Asimismo, en dicho proceso legislativo, del dictamen de la Cámara de Senadores de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta, podemos advertir:

"Ley del Impuesto sobre la Renta

"Dictamen de primera lectura.

"El C. Secretario Gustavo Guerra Castaños.

"Leyendo.

"Comisiones Unidas: Hacienda Segunda y Estudios Legislativos, Quinta Sección.



"H. Asamblea:

"A las Comisiones Unidas que suscriben les fue turnado por acuerdo de vuestra soberanía, para su estudio y dictamen la minuta proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta aprobada por la H. Colegisladora.

"La actualización y renovación de la estructura impositiva como parte integrante de la reforma administrativa promovida por el Ejecutivo, proyecta el perfeccionamiento de la política tributaria, propiciando un sistema fiscal moderno y adecuado a los propósitos de justicia social y al cumplimiento de los objetivos y metas de carácter económico.

"Del estudio realizado a la iniciativa de Ley del Impuesto sobre la Renta, se desprende que no se trata de un nuevo impuesto que se agregue a la estructura fiscal existente, o que sustituya a otro que se haya establecido con anterioridad, por el contrario, el articulado y texto de la ley se presenta con mayor congruencia y claridad, recoge y sintetiza las reformas, ajustes y adecuaciones que ha experimentado en 56 años de vigencia.

"...

"Por otra parte, sin modificar la estructura tarifaria, la iniciativa contempla el fortalecimiento del ingreso familiar de las clases populares y la corrección de las injusticias que ha provocado el proceso inflacionario, **desgravando a quienes menos tienen**, de cargas fiscales excesivas mediante desgravaciones de aproximadamente 25 %, permitiendo que los incrementos salariales constituyan un aumento real de ingreso nominal.

"Asimismo, la iniciativa **propone un régimen impositivo mucho más favorable y con los mismos principios de equidad y justicia social a los pagos por jubilación, retiro, indemnización y prima de antigüedad.**

"De acuerdo a los mínimos principios señalados anteriormente, se mejora substancialmente el régimen impositivo en el tratamiento a las inversiones en vivienda de interés social y en la estimación de los ingresos gravables provenientes de arrendamientos de viviendas de la misma naturaleza.



"..."

232. De los antecedentes legislativos señalados, queda de manifiesto la intención del creador de la norma, en el siguiente sentido:

- Señala que la política impositiva está orientada y dirigida a reducir las desigualdades tributarias que se traducen en injusticia distributiva entre personas, sectores y regiones, a fomentar el ahorro, la inversión y el empleo y a neutralizar los efectos de la inflación sobre los grupos sociales de menores ingresos.

- Refiere una acción redistributiva sin precedente en la historia fiscal del país, en la cual juega un papel fundamental el impuesto sobre la renta, pues se han hecho desgravaciones sucesivas desde 1917.

- De ahí que, se propone una nueva desgravación del impuesto sobre la renta a los contribuyentes de salarios medios y bajos; así como un tratamiento más favorable a los pagos obtenidos por jubilación, indemnización y primas de antigüedad.

- Dicho régimen impositivo más favorable a los pagos por jubilación, retiro, indemnización y prima de antigüedad, atiende a los mismos principios de equidad y justicia fiscal.

233. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala advierte, de la interpretación genética y teleológica de la norma, que las causas motivadoras de la misma atienden a utilizar el impuesto sobre la renta como instrumento redistribuidor de riqueza, en general, desgravando a los que menos tienen, conforme a los principios de equidad y justicia social; y específicamente, al otorgar un régimen fiscal más favorable a los trabajadores que obtengan ingresos por jubilación, retiro, indemnización y prima de antigüedad, la finalidad advertida es proteger a aquellos que reciben ingresos por dichos conceptos que llevan implícita la terminación de la relación laboral y por ello, el hecho de que no percibirán más sus salarios ordinarios.

234. En efecto, como previamente se apuntó, no hay un derecho constitucionalmente tutelado a la exención o a obtener algún beneficio fiscal, pues todos los gobernados con capacidad contributiva tienen la obligación constitucional de contribuir al gasto público.





235. A partir de lo cual, para analizar la vulneración al principio de equidad tributaria en normas como la que nos ocupa, que otorgan un tratamiento fiscal preferencial y diferenciado, no se requiere un escrutinio estricto, sino flexible o laxo, en tanto que la injerencia del Juez constitucional debe ser menor tratándose de la materia tributaria, lo que implica que el cumplimiento de ese criterio requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación.

236. En este sentido, como se ha relatado, la implementación del tratamiento fiscal previsto en la norma impugnada, aun cuando no se señale así expresamente en los antecedentes legislativos reseñados, de la propia norma y el contexto económico en que se implementó, puede advertirse que su finalidad fue otorgar un tratamiento preferencial a los pagos recibidos por jubilación, retiro e indemnización y prima de antigüedad, justamente porque al dejar de percibir ingresos ordinarios producto de su trabajo, dichos trabajadores se convierten en una clase más vulnerable, conforme a la realidad social reconocida por el legislador en el proceso de su creación.

237. Esto es, de lo expresado en el proceso legislativo, se aprecia que los motivos para establecer dicho tratamiento preferencial se relacionan con aspectos de política fiscal y económica, dado que se vinculan con redistribuir la riqueza en el país, avanzar en la desgravación a los contribuyentes con menos ingresos, así como aminorar el efecto fiscal en aquellos trabajadores que reciben ingresos por conceptos directamente relacionados con el término de su relación laboral.

238. Al respecto, a juicio de este Alto Tribunal, las finalidades antes referidas son objetivas y admisibles desde el punto de vista constitucional, especialmente considerando lo previsto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, de los cuales se advierte que el Congreso de la Unión está facultado para organizar y conducir el desarrollo nacional y, por tanto, una de las tareas centrales en la regulación económica que ejerce debe encaminarse a diseñar los regímenes de tributación, los estímulos fiscales, los sujetos que los reciben, sus fines y efectos sobre la economía, determinando las áreas de interés general, estratégicas y/o prioritarias que requieren concretamente su intervención exclusiva en esos beneficios tributarios, a fin de atender el interés social o económico nacional.



239. Además, el legislador también atendió a lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, constitucional, en cuanto al principio de generalidad, pues si bien señaló la búsqueda de beneficios a los más vulnerables, no los exime de su obligación constitucional de contribuir a los gastos públicos.

240. Derivado de ello, es **infundado** el argumento del quejoso, en el que señala que la exclusión de otros ingresos diversos a los obtenidos por los conceptos señalados en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como lo es la "nivelación de salarios", del tratamiento fiscal que prevé para el cálculo del impuesto anual, no tiene una razón objetiva y válida que lo justifique, expresada por el legislador.

241. Lo anterior es así, porque el Tribunal Pleno ha considerado que para el análisis constitucional de las normas fiscales que prevén tratamientos diferenciados no es indispensable que en el proceso legislativo se hayan expresado las razones que justifican esa determinación, pues la autoridad jurisdiccional competente deberá analizar tales normas a la luz de los principios constitucionales y atento a los argumentos expuestos por los gobernados para determinar si resultan o no contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la inconstitucionalidad de una norma general que establece dicho trato diferenciado no deriva necesaria e indefectiblemente de la circunstancia de que el legislador haya omitido expresar las razones que lo justifiquen, sino del hecho de que el trato privilegiado resulte caprichoso y artificial al no poder sustentarse en motivos razonables y objetivos, pues éstos pueden desprenderse de la propia norma. En congruencia con ello, la justificación de un tratamiento diferenciado puede expresarse incluso en el informe justificado de las autoridades responsables o derivar de la propia norma.<sup>14</sup>

242. En esa línea, también puede advertirse que el medio utilizado por el legislador para lograr los fines buscados es razonable, pues para proteger en

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 35/2010, del Tribunal Pleno, Novena Época, registro digital: 164749, materia: administrativa, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, correspondiente a abril de 2010, página 6, de rubro: "NORMAS TRIBUTARIAS QUE ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIADO ENTRE CONTRIBUYENTES QUE SE UBICAN EN CIRCUNSTANCIAS SIMILARES. LAS RAZONES TENDENTES A EXPLICARLO PUEDEN EXPONERSE EN EL INFORME JUSTIFICADO."



alguna medida a los trabajadores cuya relación laboral terminó y, por ende, no recibirán más sus salarios ordinarios, pero además, perciban cantidades en una sola exhibición por concepto de **primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación**; independientemente de la causa, estableció un tratamiento especial para aminorar el impacto del impuesto sobre la renta que dichos pagos causarían de calcularse el tributo conforme a las reglas generales de la determinación anual del mismo. Ello, sin exentarlos totalmente del pago del impuesto, a fin de que se siga contribuyendo al gasto público en función de la manifestación de capacidad contributiva existente.

243. En corolario a lo anterior, esta Primera Sala estima infundado el concepto de violación en estudio, dado que por las razones apuntadas en esta ejecutoria, es de concluirse que el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **no viola el principio de equidad tributaria**, tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional; pues el hecho de que la norma impugnada prevea un tratamiento diferenciado para el cálculo del impuesto anual, únicamente aplicable a los contribuyentes que reciban pagos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, encuentra una justificación razonable, congruente con la consecución de los fines perseguidos por el legislador, mismos que son constitucionalmente válidos.

244. Finalmente, se considera conveniente destacar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el **amparo directo en revisión 3240/2015**, por unanimidad de votos, en sesión del treinta de septiembre de dos mil quince, confirmó la validez constitucional del artículo 112 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil dos, correlativo del artículo 95 impugnado en el presente asunto, sosteniendo que respetaba el principio de equidad tributaria, pues si una persona recibe un pago por indemnización con motivo de la terminación de la relación laboral y la mecánica para cubrir el impuesto sobre la renta es diferente a quien percibe un pago por concepto de salarios, ello obedece a que dicho particular al ser separado del cargo ya no percibirá ningún ingreso posterior, en cambio aquel que sigue laborando seguirá también recibiendo la remuneración correspondiente, por ello los ingresos que obtiene por salarios y diferencias salariales se debían tributar bajo el régimen fiscal que señalaban los artículos 110 y 177 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dicho momento.



245. Derivado de lo anterior, toda vez que el quejoso no desvirtuó la presunción de constitucionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es procedente confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.

### VIII. Revisión adhesiva

246. Finalmente, se estima necesario precisar que, atendiendo al sentido de esta resolución, la revisión adhesiva de la autoridad tercero perjudicada debe declararse sin materia, conforme a la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es del tenor literal siguiente: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."<sup>15</sup>

247. Por lo expuesto y fundado se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a J. Paz Alvarado Pérez en contra de la sentencia de treinta de abril de dos mil veintiuno, dictada por la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\*.

TERCERO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.

<sup>15</sup> Jurisprudencia 1a./J. 71/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 266, con número de registro digital: 174011, de texto: "De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva."



Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/166 A (10a.) y PC.XXX. J/31 A (10a.) y aislada 2a. XXVIII/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas, 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 85, Tomo II, abril de 2021, página 1432, 82, Tomo II, enero de 2021, página 994 y 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1417, con números de registro digital: 2023036, 2022609 y 2013905, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), P./J. 21/2013 (10a.) y 2a./J. 108/2012 (10a.), y aisladas P. XXXIII/2013 (10a.) y 2a. XXXVI/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 906; XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 7; XIII, Tomo 3, octubre de



2012, página 1326; XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 50 y VIII, Tomo 2, mayo de 2012, página 1351, con números de registro digital: 2004748, 2004083, 2001825, 2004080 y 2000888, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 132/2009, 2a./J. 182/2007, 2a./J. 31/2007, 2a./J. 107/2006, 2a./J. 56/2006 y 2a./J. 63/98, y aisladas 2a. CXLII/99 y P. LXXX/99 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, enero de 2010, página 18; XXVI, octubre de 2007, página 246; XXV, marzo de 2007, página 334; XXIV, agosto de 2006, página 299; XXIII, mayo de 2006, página 298; VIII, septiembre de 1998, página 323; X, diciembre de 1999, página 406 y X, noviembre de 1999, página 40, con números de registro digital: 165629, 171136, 173029, 174364, 175025, 195518, 192803 y 192864, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 4a./J. 17/92 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 58, octubre de 1992, página 19, con número de registro digital: 207815.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 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 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LA MECÁNICA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 95, AL EXCLUIR LOS INGRESOS QUE NO PROVENGAN DE UNA TERMINACIÓN LABORAL, NO VIOLENTA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: La parte quejosa promovió juicio de amparo directo contra la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante la cual se reconoció la validez de la negativa de devolución de saldo a favor por concepto de impuesto sobre la renta, al considerar que al contribuyente no le resultaba aplicable el cálculo del impuesto relativo dispuesto por el artículo 95 del mismo, toda vez que dicha mecánica únicamente resulta aplicable a los supuestos contenidos por la referida norma, es decir, aquellos que implican una terminación laboral y no así para los provenientes de un juicio de nivelación salarial. Por tanto, en dicho amparo reclamó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del citado artículo 95, al considerar que otorgaba un trato diferenciado entre los ingresos pro-



venientes por una terminación laboral y el pago retroactivo por concepto de nivelación salarial derivado de una resolución jurisdiccional, siendo que deberían recibir el mismo tratamiento fiscal, toda vez que se perciben en una sola exhibición. El Tribunal Colegiado negó el amparo al quejoso y éste interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala considera que la mecánica especial prevista en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para el cálculo del impuesto relativo, solamente resulta aplicable a los conceptos establecidos por dicha norma, es decir, aquellos que corresponden al trabajador derivados de una terminación laboral y no así a los provenientes de juicio de nivelación salarial.

Justificación: Ello es así, porque el tratamiento fiscal diferenciado entre los salarios provenientes de una terminación laboral y aquellos provenientes de una resolución de juicio por nivelación salarial atiende a una razón válida y objetiva. Lo anterior, pues la interpretación genética y teleológica de la norma permite otorgar un régimen fiscal más favorable a los trabajadores que obtengan sus ingresos por jubilación, retiro, indemnización y prima de antigüedad, pues aquellos que reciben ingresos por dichos conceptos llevan implícita la terminación de la relación laboral y, por tanto, ya no percibirán más sus salarios ordinarios, a diferencia de los ingresos que perciben las personas que obtienen una sentencia favorable derivada de un juicio de nivelación salarial, pues aquí la relación laboral subsiste.

### 1a./J. 160/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 503/2022. J. Paz Alvarado Pérez. 10 de agosto de 2022. Unanimidad 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. Ausente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Brenda Montesinos Solano.

Tesis de jurisprudencia 160/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TIENEN CAPACIDAD JURÍDICA PARA COMPARECER EN CUALQUIER JUICIO, AUNQUE SE ENCUENTREN FORMALMENTE SUJETAS AL ESTADO DE INTERDICCIÓN.**

**PRESCRIPCIÓN. PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE TENGAN COMO MOTIVO EL ESTADO DE INTERDICCIÓN, NO CORRERÁN PLAZOS HASTA EN TANTO LA CAPACIDAD JURÍDICA DEL ACCIONANTE SEA RECONOCIDA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4193/2021. 27 DE ABRIL DE 2022. 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 CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: SOFÍA DEL CARMEN TREVIÑO FERNÁNDEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** \*\*\*\*\* y su madre acudieron a un juicio ordinario civil para reclamar una indemnización por daños en contra de diversas instituciones, así como el cumplimiento de las obligaciones de reparación y no repetición por violaciones a derechos humanos. En su demanda alegaron, en esencia, que \*\*\*\*\* fue institucionalizada sin su consentimiento, privada de la relación con su hija quien fue dada en adopción, y sometida a medicación forzada y tratos inhumanos en un centro perteneciente al IASIS de la Ciudad de México. Afirmaron que el procedimiento de interdicción llevado en su contra fue ilegal en tanto –a pesar de su insistencia– nunca se buscó a su familia directa y que en ningún momento de los 14 años que estuvo institucionalizada tuvo contacto con las personas que ejercieron los cargos de tutor y curador.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	16





II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno.	17
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	17 y 18
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente, en el que reviste un interés excepcional en materia constitucional y de derechos humanos que amerita del conocimiento de la Suprema Corte. Por un lado, el recurso dará pie a delimitar los alcances de los criterios relacionados con la inconstitucionalidad de la figura del estado de interdicción, y, por el otro, permitirá verificar la interpretación del artículo 17 constitucional que –en su relación con el derecho a la capacidad jurídica– realizó el Tribunal Colegiado. Estos aspectos se estiman suficientes para considerar procedente el recurso.	18 a 23
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Consiste en determinar si –bajo los precedentes de esta Primera Sala– para que una persona que hubiera sido declarada en interdicción pueda ir a juicio, es necesario que primero se declare el cese de ese estado en el procedimiento previsto para ello en el Código Civil. Esto es, si para el reconocimiento de la capacidad jurídica ante autoridades jurisdiccionales de una persona sujeta al estado de interdicción debe acudir al procedimiento establecido en los artículos 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.</p> <p>Por lo que se revoca la sentencia de amparo y concede la protección constitucional para los efectos siguientes:</p> <p><b>1)</b> La Sala responsable deje insubsistente la sentencia de 16 de octubre de 2020 y, con base en las consideraciones de esta resolución, dicte otra en la que:</p>	23 a 54



		<p>2) Reconozca capacidad jurídica a ***** , también conocida como ***** y/o *****.</p> <p>3) Omita considerar necesario para la admisión de la demanda el desahogo del requerimiento con prevención de 10 de agosto de 2020, emitido por el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México.</p> <p>4) Para el caso en el que se confirme la no admisión de la demanda, deje a salvo derechos a las quejas para que hagan valer sus reclamos en la vía y forma correspondientes. Esto bajo la consideración de que los plazos de prescripción de las acciones derivadas de hechos que se llevaron a cabo durante, en relación o con motivo de la interdicción empiezan a correr a partir de la emisión de la resolución que le reconoce capacidad jurídica a la quejosa.</p>	
V.1	<b>Alcances de los precedentes sobre la inconstitucionalidad del estado de interdicción</b>	Señala varios precedentes de esta Primera Sala de los que se desprende que todos los asuntos estuvieron directamente relacionados con procedimientos de interdicción o solicitudes de cese. En el presente caso, tal como lo sostuvo el tribunal del conocimiento, la acción que reclaman las quejas es de daños hecha valer ante Juez ordinario civil. A consideración de esta Primera Sala, esto no es obstáculo para considerar aplicables los criterios referidos.	25 a 41
V.2	<b>Análisis de agravios e interpretación del derecho de acceso a la justicia bajo los precedentes de inconstitucionalidad del estado de interdicción</b>	Para concluir lo anterior, debe tenerse presente la finalidad de la CDPD y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa. En supuestos como el del caso concreto, la interdicción se constituyó como una barrera para el efectivo ejercicio de sus derechos, por lo que, en coherencia con	41 a 46



		<p>la CDPD, la barrera debe eliminarse. Esto implica el reconocimiento de capacidad jurídica a las personas mayores de edad con discapacidad (con o sin estado de interdicción) en todos los procedimientos judiciales federales o locales, ya sea frente a Jueces familiares o civiles, ante tribunales laborales o juicios administrativos, incluyendo procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, etcétera. En tanto el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos, su limitación para el acceso a la jurisdicción (aunque sea sólo por el tiempo en el que se tramite el cese) resulta injustificada. En estos términos, los argumentos de las quejas resultan fundados.</p>	
<p><b>V.3</b></p>	<p><b>Reconocimiento de capacidad jurídica en todos los procedimientos jurisdiccionales</b></p>	<p>Con base en lo anterior, y para efectos de claridad y seguridad jurídica, debe estimarse que los plazos de prescripción de las acciones fundadas en hechos o pretensiones llevados a cabo durante, en relación o con motivo del estado de interdicción empezarán a correr a partir de la actualización de alguno de estos dos supuestos:</p> <p>Se declare formalmente el cese de la interdicción mediante el procedimiento correspondiente ante el Juez de lo familiar.</p> <p>Se le reconozca capacidad jurídica en un procedimiento judicial, ante cualquier órgano jurisdiccional, ya sea a partir de un control difuso de constitucionalidad o de la aplicación de la jurisprudencia.</p>	<p>47 a 53</p>
<p><b>VI.</b></p>	<p><b>EFFECTOS</b></p>	<p><b>1)</b> La Sala responsable deje insubsistente la sentencia de 16 de octubre de 2020 y, con base en las consideraciones de esta resolución, dicte otra en la que:</p>	<p>54</p>



		<p>2) Reconozca capacidad jurídica a ***** , también conocida como ***** y/o *****.</p> <p>3) Omita considerar necesario para la admisión de la demanda el desahogo del requerimiento con prevención de 10 de agosto de 2020, emitido por el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México.</p> <p>4) Para el caso en el que se confirme la no admisión de la demanda, deje a salvo derechos a las quejas para que hagan valer sus reclamos en la vía y forma correspondientes. Esto bajo la consideración de que los plazos de prescripción de las acciones derivadas de hechos que se llevaron a cabo durante, en relación o con motivo de la interdicción empiezan a correr a partir de la emisión de la resolución que le reconoce capacidad jurídica a la quejosa.</p>	
VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** también conocida como ***** y/o ***** , y a ***** , para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.</p>	55

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **27 de abril de 2022**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 4193/2021, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del 11 de agosto de 2021



por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo número 66/2021.

El problema que debe resolverse consiste en determinar si –bajo los precedentes de esta Primera Sala– para que una persona que hubiera sido declarada en interdicción pueda ir a juicio, es necesario que primero se declare el cese de ese estado en el procedimiento previsto para ello en el Código Civil. Esto es, si para el reconocimiento de la capacidad jurídica ante autoridades jurisdiccionales de una persona sujeta al estado de interdicción debe acudir al procedimiento establecido en los artículos 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio ordinario civil.** \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\* , y su madre \*\*\*\*\* demandaron en la vía ordinaria civil al Instituto de Asistencia e Integración Social, a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Dirección General de los Servicios de Salud Pública, todas de la Ciudad de México. Reclamaron una indemnización por daños físicos y psicológicos, así como la reparación del daño y garantías de no repetición por las violaciones a derechos humanos a las que alegan fueron sujetas.<sup>1</sup> Los hechos<sup>2</sup> en los que fundaron la demanda consisten, sintetizados, en lo siguiente:

<sup>1</sup> "1) Indemnización que se sirva decretar de forma discrecional, en virtud del daño psicológico, psiquiátrico y físico causado por las demandadas durante más de catorce años que la tuvieron recluida, y sin su consentimiento en un centro denominado 'La Cascada', a la señora \*\*\*\*\* , sin buscar a sus familiares ni escucharla; 2) Indemnización por el daño psicológico causado por las demandadas, en virtud de que le quitaron a su hija al nacer y omitieron buscar a su familia para que se hiciera cargo tanto de la niña como de ella, como en derecho correspondía, habiendo dado en adopción a la niña de forma ilegal. 3) Indemnización legal que corresponda cubrir a las demandadas por el daño psicológico causado a la coactora \*\*\*\*\* , por su propio derecho y en representación de la familia directa de \*\*\*\*\* , En virtud de su desaparición por más de catorce años, y haber omitido buscar a sus familiares de forma ilegal; 4) La declaración judicial correspondiente, en reparación del daño y garantía de no repetición, en ordenar a las demandas que cumplan debidamente y en el plazo que se señale, con las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en su recomendación 2/2012, en todos los centros que tienen los demandados a fin de evitar que los derechos humanos de la personas que se encuentran internadas en los mismos, se continúen violando; y 5) Pago de gastos y costas." (Fojas 2 y 3 del expediente del juicio civil 298/2020).

<sup>2</sup> Fojas 3 a 16 del juicio civil 298/2020.



a) En el año 2003, durante su estancia en Estados Unidos con una visa de trabajo, la señora \*\*\*\*\* sufrió un \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , razón por la cual extravió sus documentos de identidad y fue deportada a México. En ese momento se encontraba embarazada.

b) En la Ciudad de México buscó atención hospitalaria para el nacimiento de su bebé, pero se encontraba en situación de calle sin poder recordar a sus familiares. Aproximadamente en el año 2004, cuando se encontraba deambulando por las calles, se le acercó una camioneta del Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México (Iasis) para ofrecerle asistencia hospitalaria, hospedaje y comida. Accedió a ir con ellos para poder atender su embarazo.

c) La retuvieron en el Hospital Psiquiátrico Fray Bernardino y el 17 de abril de 2004, la trasladaron al Hospital General Manuel G.A. González para dar a luz a su hija \*\*\*\*\* . En esa fecha, –afirma– ya recordaba el nombre de sus familiares directos por lo que solicitó fueran contactados.

d) El 25 de mayo de 2004, fue ingresada al centro denominado "La Cascada" perteneciente al Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México (Iasis), a pesar de que insistió que la llevaran a ella y a su hija con su familia. Alega que no la escucharon y la llamaron "loca".

e) En el año 2006, la institución Filios Asociación de Beneficencia Privada (A.B.P.) inició un procedimiento para declararla en estado de interdicción con el propósito de dar en adopción a su hija. El Juez familiar la declaró sujeta a interdicción, nombró como tutriz a la directora de la asociación y a otra persona como curador. \*\*\*\*\* nunca tuvo contacto con estas personas. A partir de entonces, afirma permaneció contra su voluntad en el centro "La Cascada" y fue sometida a medicación que la mantenía sedada.

f) En el año 2008, Filios A.B.P. dio en adopción a su hija, ahora de nombre \*\*\*\*\* . Al momento de la presentación de la demanda civil, \*\*\*\*\* tenía 16 años y reside en Monterrey, Nuevo León.

g) Durante aproximadamente 14 años, permaneció recluida en el centro "La Cascada" y fue sometida a medicación. Afirma que durante ese tiempo insistió



en que se buscara a sus familiares. También, la señora \*\*\*\*\* , madre de \*\*\*\*\* , y sus otros familiares iniciaron procedimientos de búsqueda –sin éxito– de la señora por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, porque consideraban se encontraba todavía en Estados Unidos.

h) En 2018, \*\*\*\*\* , una practicante que llevaba pocos meses en el centro, la escuchó y, con la información que le dio \*\*\*\*\* , buscó vía Internet a sus familiares. Los encontró en menos de tres días. El 8 de agosto de 2018, el día en la que les informaron de su paradero, su madre \*\*\*\*\* y hermanas fueron a buscarla al centro y se fue con ellas.

Las actoras demandan, entre otras cuestiones, indemnizaciones por los daños causados a la salud física y emocional de \*\*\*\*\* , tanto por la reclusión, como por los tratos inhumanos a los que alega fue sometida en el centro del lasis. Reclaman también los daños derivados de la separación familiar y el otorgamiento de la adopción de su hija con la que desea tener contacto. Acompañaron al escrito diversas documentales –dentro de las que se encontraba copia simple de la resolución de interdicción– y solicitudes para que el Juez civil requiriera otras.

Las ahora recurrentes fundaron su acción en el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal y alegan, entre otras afectaciones a derechos humanos, la violación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en particular su derecho al reconocimiento de capacidad jurídica. Además, demandan la reparación del daño causado y garantías de no repetición, así como el cumplimiento de la Recomendación 2/2010 de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México sobre "Falta de atención médica especializada, integral, adecuada, oportuna y puntual, en un ambiente digno, a personas con discapacidad mental y/o psicosocial usuarias de los Centros de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal".

2. El Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México, el 10 de agosto de 2020, registró la demanda bajo el número 298/2020, y previno a las partes para efectos de que:

"... exhiban copias certificadas que indique si el estado de interdicción que manifestó la actora, ha sido levantado, dichas copias están a su alcance por ser



parte, y en el escrito de cuenta ni siquiera acredita haberlas solicitado, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, en el caso de que subsista interdicción, manifieste nombre y domicilio de su representante legal; y de subsistir la interdicción, la persona no puede ejercitar los derechos de la misma, esto en respeto de sus derechos humanos y del debido proceso; refiere que esos documentos se encuentran en un archivo público y está legitimada para ello; y por último previene a la actora para que exhiba sus documentos personales."<sup>3</sup>

3. Posteriormente, la actora pretendió desahogar dicho requerimiento, por escrito presentado el 24 de agosto de 2020, en el que sostuvo, en síntesis, que:

a) El estado de interdicción no se había levantado pero que había solicitado copias certificadas tanto del incidente de cambio de circunstancias por hechos supervenientes que había presentado, como del expediente de interdicción 546/2006, ante el Juzgado Vigésimo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Afirmó que las solicitudes de copias no habían sido acordadas todavía; que acompaña acuse de solicitud de copias, de solicitud de información ante el Registro Civil, así como copias del CURP y credencial de elector.

b) No habían solicitado las copias antes de la presentación del juicio de daños dada la contingencia derivada de la pandemia que derivó en el cierre de juzgados y considerando el periodo de prescripción de la acción.

c) Derivado del proceso de interdicción, \*\*\*\*\* fue nombrada tutora, quien nunca cumplió con sus funciones, por lo que nombra como su representante a su madre.

d) Afirmó que, en todo caso, con base en el modelo social de la discapacidad, ella tenía capacidad legal para actuar en el juicio. Al respecto, citó las tesis de esta Primera Sala: 1a. XLVII/2019 (10a.), "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DE INTERDICCIÓN VULNERA SU DERECHO A UNA VIDA INDEPENDIENTE Y A SER INCLUIDAS EN LA COMUNIDAD AL NEGARLES

<sup>3</sup> Fojas 4 y 5 de la sentencia de amparo.





CAPACIDAD JURÍDICA.", 1a. CXLVII/2018 (10a.), "PROCESO DE INTERDICCIÓN. EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD NO SE SATISFACE CON LAS MANIFESTACIONES HECHAS POR EL TUTOR.", 1a. CCCXLII/2013 (10a.), "ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23 Y 450, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, SON CONSTITUCIONALES SIEMPRE Y CUANDO SE INTERPRETEN A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.", 1a. CCCXLV/2013 (10a.), "ESTADO DE INTERDICCIÓN. LA SENTENCIA QUE LO ESTABLEZCA DEBERÁ ADAPTARSE A LOS CAMBIOS DE LA DISCAPACIDAD DE LA PERSONA SUJETA AL MISMO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 606 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL).", 1a. CCCXLVII/2013 (10a.), "ESTADO DE INTERDICCIÓN. CUANDO EL JUEZ TENGA CONOCIMIENTO DE ALGÚN INDICIO DE QUE LA DISCAPACIDAD DE LA PERSONA HA VARIADO, DEBERÁ SOLICITAR LA INFORMACIÓN QUE SE ESTIME NECESARIA PARA SU MODIFICACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 546 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL)." y 1a. CCCLII/2013 (10a.), "ESTADO DE INTERDICCIÓN. ACORDE AL MODELO DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES, LA PERSONA CON DISCAPACIDAD EXTERNARÁ SU VOLUNTAD, MISMA QUE SERÁ RESPETADA Y ACATADA."

4. **Auto de desechamiento.** Por acuerdo de 26 de agosto de 2020, el Juez Décimo de lo Civil resolvió que la actora no desahogó en sus términos la prevención del 10 de agosto de 2020, por lo que no había lugar a admitir la demanda. Al respecto sostuvo:

"... ello es así, toda vez que como lo manifiesta en el escrito de cuenta, el estado de interdicción que refiere no ha sido levantado, en consecuencia, se insiste en que la actora no puede ejercitar los derechos por sí misma, ello en respeto de sus derechos humanos y el debido proceso, ya que hasta el momento, no se ha acreditado la eliminación de cualquier restricción a la capacidad de ejercicio, o simplemente la modificación del alcance de las limitaciones establecidas en la resolución a que hace alusión. Es por lo anterior que se ordena devolver los documentos exhibidos, ello por conducto de las personas autorizadas que indica en su escrito, previa toma de razón de recibo que obre en autos, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto totalmente concluido."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Foja 62 del juicio de origen.



5. **Recurso de queja.** Inconformes con la anterior decisión, las actoras por propio derecho y en representación de la familia \*\*\*\*\*, por escrito presentado el 7 de septiembre de 2020 interpusieron recurso de queja.

6. **Sentencia reclamada.** Conoció la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y registró el expediente con el número 285/2020. El 16 de octubre de 2020, la Sala Civil emitió resolución en la que confirmó el auto recurrido. Se transcriben las consideraciones principales.

"... es evidente que, existiendo declaración de incapacidad legal de la coactora \*\*\*\*\*, también conocida como \*\*\*\*\*, y/o \*\*\*\*\*, para la tramitación del asunto que se plantea en la demanda, resulta imprescindible que se encuentre representado el interés jurídico de la coactora \*\*\*\*\*, también conocida como \*\*\*\*\*, y/o \*\*\*\*\*, por quien legalmente corresponde, siendo que precisamente corresponde a la tutriz que le fue designada en el procedimiento de interdicción 546/2006, habida cuenta que, según lo relatado en la demanda, la citada coactora fue quien precisamente sufrió el daño en que se hace consistir la causa de pedir indemnización a las demandadas, pues en caso de tramitarse el asunto planteado sin oír a quien legalmente corresponde representarla, se estarían afectando los derechos humanos de la citada coactora.

"Sentado lo anterior, es necesario señalar que la determinación de la Juez civil de desechar la demanda presentada por la parte quejosa resulta conforme a las constancias de autos, toda vez que omitió desahogar, en sus términos, la prevención decretada en auto de diez de agosto de dos mil veinte.

"...

"... en el escrito de desahogo de prevención, presentado el veinticuatro de agosto de dos mil veinte, sólo se señaló el nombre de la tutriz de la coactora \*\*\*\*\*, también conocida como \*\*\*\*\*, y/o \*\*\*\*\*, pero se omitió señalar el domicilio de dicha tutriz y ni siquiera se hizo referencia alguna a que se desconociera dicho domicilio, ni hizo referencia a que no pudiera presentar a la referida tutriz.



"...

"Entonces, la parte actora, en su escrito de prevención, ni siquiera mencionó que desconociera el domicilio de la citada tutriz \*\*\*\*\* , sino que se refirió a la coactora \*\*\*\*\* como su representante, señalando textualmente ...

"...

"A mayor abundamiento es de señalarse, que si bien la coactora \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* , y/o \*\*\*\*\* manifiesta que no reconoce como su representante y defensora de derechos a la tutriz \*\*\*\*\* , quien reconoce que le fue signada en el procedimiento de interdicción 546/2006 y argumenta que dicha coactora goza de plena capacidad para ejercer sus derechos, lo cierto es que sus solas manifestaciones al respecto, resultan ineficaces para dejar sin efectos la sentencia en que se determinó declarar la incapacidad de dicha coactora; la designación de \*\*\*\*\* como su institutriz; y la determinación de tener por aceptado dicho cargo, que se dictaron en el citado procedimiento, por lo que es a la citada tutriz a quien corresponde representar los derechos de la cocactora (sic) \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* , y/o \*\*\*\*\* , lo anterior, con independencia de que al presente juicio también comparezca \*\*\*\*\* .

"En consecuencia, el hecho de que no comparezca al presente juicio la referida tutriz \*\*\*\*\* a representar los derechos de la coactora \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* , y/o \*\*\*\*\* , no puede considerarse como una simple formalidad que pueda subsanarse por la comparecencia, al presente juicio, de la coactora \*\*\*\*\* , pretendiendo representarla y tampoco con la comparecencia de la citada coactora por su propio derecho, puesto que ello redundaría en perjuicio de los intereses jurídicos de la propia parte actora, habida cuenta que la tramitación de la reclamación de responsabilidad civil a que se refiere la demanda, obviamente debe hacerse, respetando la garantía de audiencia de la coactora \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* , y/o \*\*\*\*\* , lo que implica que se oiga a quien legalmente corresponde representarla.

"En consecuencia, contrario a lo alegado por la parte actora, ahora quejosa, no puede considerarse que la determinación de la juzgadora de desechar la



demanda sea contraria al derecho de acceso a la justicia de la coactora \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* , y/o \*\*\*\*\* , ni de la coactora \*\*\*\*\* , ni que resulte violatoria de derechos humanos, siendo que, por el contrario, la admisión de la demanda resultaría en perjuicio de la parte actora ahora quejosa, y en especial de la coactora \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* , y/o \*\*\*\*\* . ..."

7. **Demanda de amparo directo.** En contra de la anterior resolución, el 20 de noviembre de 2020, las actoras presentaron escrito de demanda de amparo ante la Oficialía de Partes de la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.<sup>5</sup> Señalaron como conceptos de violación, en síntesis, lo siguiente.

a) Alegan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales; 12, 13 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Considera que la sentencia reclamada es incongruente y omite analizar debidamente lo petitionado y expuesto por las actoras. Sostienen que la autoridad emitió una sentencia inconstitucional por considerar legal el desechamiento de la demanda interpuesta por las actoras, con base en la declaración de incapacidad legal (interdicción) de \*\*\*\*\* .

b) La sentencia es inconstitucionalidad porque le niega capacidad jurídica a una de las actoras y desconoce el modelo de discapacidad social instaurado por este tribunal, al sostener que forzosamente debía acudir con la tutora que le fue designada en el ilegal procedimiento de interdicción. Esto a pesar de haber señalado que la tutriz jamás fungió con tal mandato pues ni siquiera habló con ella, ni la visitó, ni se cercioró de las condiciones infrahumanas en las que se encontraba recluida en el centro denominado La Cascada. Afirma que no reconoce a esta persona como su representante.

c) Refiere que, con base al modelo social de discapacidad, la actora tiene enteramente su capacidad legal para acudir al presente juicio, máxime cuando

<sup>5</sup> Foja 7 de la sentencia de amparo.



el procedimiento de interdicción perpetrado en su contra fue sumamente ilegal. Se apoyó en las tesis de rubros: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DE INTERDICCIÓN VULNERA SU DERECHO A UNA VIDA INDEPENDIENTE Y A SER INCLUIDAS EN LA COMUNIDAD AL NEGARLES LA CAPACIDAD JURÍDICA.",<sup>6</sup> "PROCESO DE INTERDICCIÓN. EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD NO SE SATISFACE CON LAS MANIFESTACIONES HECHAS POR EL TUTOR.",<sup>7</sup> "ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23 Y 450, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, SON CONSTITUCIONALES SIEMPRE Y CUANDO SE INTERPRETEN A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.",<sup>8</sup> "ESTADO DE INTERDICCIÓN. LA SENTENCIA QUE LO ESTABLEZCA DEBERÁ ADAPTARSE A LOS CAMBIOS DE LA DISCAPACIDAD DE LA PERSONA SUJETA AL MISMO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 606 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL).",<sup>9</sup> "ESTADO DE INTERDICCIÓN. CUANDO EL JUEZ TENGA CONOCIMIENTO DE ALGÚN INDICIO DE QUE LA DISCAPACIDAD DE LA PERSONA HA VARIADO, DEBERÁ SOLICITAR LA INFORMACIÓN QUE ESTIME NECESARIA PARA SU MODIFICACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 546 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL)."<sup>10</sup> y ESTADO DE INTERDICCIÓN. ACORDE AL MODELO DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES, LA PERSONA CON DISCAPACIDAD EXTERNARÁ SU VOLUNTAD, MISMA QUE SERÁ RESPETADA Y ACATADA."<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Registro digital: 2019958. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis 1a. XLVII/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1259. Tipo: aislada.

<sup>7</sup> Registro digital: 2018765. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis 1a. CXLVII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 387. Tipo: aislada.

<sup>8</sup> Registro digital: 2005127. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis 1a. CCCXLII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 523. Tipo: aislada.

<sup>9</sup> Registro digital: 2005126. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis 1a. CCCXLV/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 522. Tipo: aislada.

<sup>10</sup> Registro digital: 2005119. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis 1a. CCCXLVII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 515. Tipo: aislada.

<sup>11</sup> Registro digital: 2005118. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis 1a. CCCLII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 514. Tipo: aislada.



d) Las autoridades responsables emitieron actos inconstitucionales en su perjuicio, incluso, contraviniendo dichos criterios emitidos por esta Primera Sala. En los criterios, la Corte ya ha determinado y declarado firmemente, que tales procedimientos de interdicción son inconstitucionales, precisamente por mermar los derechos de las personas con discapacidad: se indicó con claridad que tienen la misma capacidad y derechos que cualquier otro particular.

e) La autoridad omitió el análisis de los agravios expuestos en la queja, así como en la demanda inicial. En los argumentos se da respuesta a la afirmación de que la actora se abstuvo de desahogar con precisión el requerimiento del Juez de origen en la prevención formulada respecto de los datos como la representación de la tutora designada en el juicio de interdicción.

f) Señala que desde el inicio de la demanda precisó que el procedimiento de interdicción estuvo lleno de ilegalidades y que la tutora que le fue designada no cumplió con su función. Si hubiera dado cumplimiento a sus deberes, la hubiera sacado del centro en el que estaba recluida a la fuerza, y se habría abstenido de dar en adopción a su hija, así como buscado a sus familiares directos, para que la proveyeran de la debida atención.

g) Que es inconstitucional que la autoridad ordenadora pretenda que forzosamente sea la tutora designada la que acuda a "defender" sus derechos, pues nunca cumplió con su función, ya que lejos de haberlos defendido en algún momento, la perjudicó. Afirmó, además, que desconoce su paradero, por lo que con tal determinación la responsable le impide la impartición de justicia, siendo imposible que la tutora designada en el ilícito procedimiento de interdicción la represente. Señaló que había precisado que, en todo caso, quien acudía a defender sus intereses era su progenitora y coactora, quien sí ha cumplido su función de cuidado desde el ocho de agosto de dos mil ocho que fue localizada en dicho centro, en el que estaba recluida en contra de su voluntad.

h) La responsable actuó inconstitucionalmente al confirmar el desechamiento de la demanda, al preferir un formalismo procesal a la defensa de sus derechos. La autoridad prefiere impedirle el acceso a la justicia porque no comparece a tal juicio la tutora, a pesar de haber manifestado que ella tiene plena capacidad de defender sus propios intereses y, que en su caso, comparece con ella su progenitora.



i) La responsable también actuó inconstitucionalmente al haber omitido dejar a salvo expresamente sus derechos para que los hiciera valer, en caso, cuando la interdicción hubiese sido levantada. También señaló con precisión en el recurso de queja que había el incidente correspondiente para levantar la declaración de interdicción al existir un cambio de circunstancias consistente en que ya no está recluida en el mencionado centro, y está con su familia.

j) Concluye que las autoridades responsables actuaron en notoria contradicción a sus derechos humanos, principalmente al considerar que carece de capacidad para acudir a defender sus intereses por propio derecho. Con ello contravienen expresamente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los criterios de esta Suprema Corte.

8. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** De la demanda conoció el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual, por acuerdo de 29 de marzo de 2021,<sup>12</sup> ordenó formar y registrar el expediente con número 66/2021. El 11 de agosto de 2021, el tribunal emitió sentencia en la que negó el amparo bajo las razones que se sintetizan a continuación:

- Los conceptos de violación son inatendibles e ineficaces. No es en el juicio de amparo ni el juicio ordinario civil donde debe haber pronunciamiento legal en relación con la capacidad jurídica de la quejosa.

- Sean o no correctas las consideraciones bajo las cuales la Sala confirmó el auto recurrido, y más allá de lo alegado por las quejosas en el sentido de que tiene plena capacidad jurídica para defender sus intereses basándose en lo estipulado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; lo cierto es que, en el caso, la litis planteada en la demanda de origen no se encamina al reconocimiento de su capacidad jurídica.

- No puede pronunciarse sobre el tema de capacidad jurídica, ya que esa pretensión debe ser dilucidada en un juicio ordinario ante las autoridades correspondientes a través del procedimiento de cese de interdicción, sin que obste el hecho de que la disidente aduzca haberlo solicitado, por lo que insiste en que

<sup>12</sup> Foja 7 sentencia de amparo.



las alegaciones deben resolverse en dicho procedimiento, en virtud de existir una sentencia ejecutoriada donde fue declarada incapaz y en la cual se le asignó una tutela.

- Si bien los artículos 12, 13 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señalen medularmente que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, obligándose los Estados Parte a proporcionar apoyo para que puedan ejercer su capacidad jurídica y tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones de los demás gobernados; ello no implica que dicho reconocimiento dependa de los particulares a conveniencia, sino que al estar establecido en la ley debe hacerse valer a través de los medios idóneos que ésta contempla, en este caso en el juicio ordinario de cese de la interdicción previsto en el artículo 905 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.

- El Estado Mexicano concede un recurso efectivo para la tutela de los derechos reclamados por la quejosa de mérito, siendo el de cese de la interdicción, el cual tiene como finalidad evaluar si procede levantar la interdicción tomando en cuenta las condiciones individuales y circunstancias en las que se encuentre la persona sujeta a interdicción al momento de instar su acción, otorgándosele así un medio para hacer válidos y efectivos sus derechos constitucionales y convencionales.

- No se está impidiendo el acceso a la justicia, pues si bien es cierto que el artículo 17 constitucional reconoce el acceso a la impartición de justicia, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales de la Ley de Amparo, aun cuando se aduzca violación de derechos humanos, ya que se dejaría de observar los diversos principios constitucionales, como el de la seguridad jurídica de los gobernados.

- Aun cuando se aleguen violaciones de derechos humanos, el órgano de control no puede separarse de su propio ámbito de competencias, pues sólo dentro de éstas es que puede ejercer el control de legalidad, constitucionalidad y de convencionalidad que le corresponde. Al respecto, cita el criterio de esta Primera Sala 1a./J. 22/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS





PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

- Si bien el juicio de amparo es la materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, éste no puede tener el alcance de reconocer la capacidad jurídica que dice tener la quejosa, sin antes haber concluido el procedimiento que la ley civil contempla para ese efecto. En el juicio de amparo se tienen que cumplir aspectos técnicos legales, y que incluso la Corte Interamericana ha reconocido que en todo proceso existente deben observarse formalidades, por tanto, deben desestimarse los argumentos que al respecto esgrimió la disidente.

- Califica de ineficaz el argumento referente a que la autoridad omitió dejar a salvo sus derechos para que los hiciera valer al levantarse la interdicción, toda vez que es un concepto de violación genérico al no explicar mayor razón de su diserto.

9. **Recurso de revisión.** En desacuerdo con la negativa de amparo, por escrito presentado el 6 de septiembre de 2021, ante el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,<sup>13</sup> las recurrentes promovieron recurso de revisión en el que señalan lo siguiente:

a) Es procedente la revisión ya que el punto medular del caso es que el Tribunal Colegiado de amparo se abstuvo de reconocer su capacidad jurídica plena. El tribunal pretendió que acudiera a juicio a través de la tutora que le asignaron en el juicio de interdicción improcedente, y no así por cuenta propia, por lo que evidentemente contraviene los derechos de igualdad, de no discriminación, así como los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales y los artículos 12, 13 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la que México es Parte, que entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, y que el Colegiado omitió aplicar criterios de la Primera Sala de esta Suprema Corte anteriormente señalados.

b) No reconocer dicha capacidad jurídica no es constitucional ni acorde con los criterios emitidos por esta Primera Sala, en los que se establece con

<sup>13</sup> Foja 1 del recurso de revisión.



precisión que es inconstitucional negar la capacidad jurídica de una persona que ha sido declarada interdicta. Resulta discriminatorio y falta de igualdad, pues cualquier persona tiene derecho de acudir por sí misma a deducir sus derechos e intereses ante los tribunales competentes, sin que la quejosa sea la excepción por haberse declarado en su entero perjuicio en estado de interdicción. No se le permite acudir a defender sus intereses en el juicio de origen, ya que forzosamente debía acudir a través de la tutora designada en el improcedente juicio de interdicción.

c) Por tanto, dicho argumento es falaz, puesto que en la práctica sí se le impide acudir a los juzgados competentes en la vía idónea a deducir sus intereses por propio derecho, por lo que es inconstitucional por contravenir los derechos de igualdad jurídica, de no discriminación, de debido proceso y de audiencia, así como dicha Convención, especialmente en sus artículos 12, 13 y 19, al obligarlos a acudir a defender sus intereses a través del tutor designado y no por sí mismos.

d) Se viola particularmente el artículo 13 de la mencionada Convención, en el que establece que los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, así como asegurar las funciones efectivas de tales personas como participantes directos e indirectos. Se incumple evidente y notoriamente al obligarla a acudir primero a un procedimiento a que se determine sobre su capacidad jurídica y luego a otro a reclamar otras prestaciones.

e) Señala que esta Primera Sala ya ha determinado inconstitucional la capacidad jurídica prevista en los artículos 23 y 450 del Código Civil para la Ciudad de México, que ha de extenderse a todos aquellos artículos, tanto de la legislación sustantiva como adjetiva que establezcan la falta de capacidad jurídica de las personas en virtud del juicio de interdicción. De lo contrario, esto implica necesariamente que deba ser otra persona la que se apersona a defenderla, es decir, que se impida bajo cualquier circunstancia que la persona por sí misma acuda a defender sus propios intereses, lo que aconteció en la sentencia impugnada.

f) Refiere que la capacidad jurídica de una persona debe reconocerse en cualquier procedimiento e instancia judicial a la que acuda a defender y/o dirimir sus intereses, como cualquier otra persona, lo que no aconteció, pues también le negó el órgano Colegiado.



g) Así concluye, que es evidente que en la sentencia impugnada se contravino directa e indirectamente e inmediatamente el derecho de igualdad y no discriminación, así como se inaplicaron los criterios emitidos por esta Primera Sala de este Alto Tribunal. La capacidad jurídica debe ser reconocida en cualquier instancia judicial y en cualquier momento.

10. **Admisión, radicación y turno.** Por acuerdo de 22 de septiembre de 2021, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar este asunto con número de expediente 4193/2021; se radicó a esta Primera Sala de acuerdo con su especialidad, y turnó el expediente para la elaboración del proyecto de resolución al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

11. **Avocamiento.** Por acuerdo de 21 de enero de 2022, la presidenta de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avocó al conocimiento del asunto y envió lo autos a esta ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer de este recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, en relación con el 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 47, en relación con los artículos 14 a 18, todos ellos del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de abril de 2008; así como en 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, lo anterior por tratarse de un asunto de naturaleza civil, competencia de esta Sala.

## II. OPORTUNIDAD

13 Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a las quejas recurrentes el 20 de agosto de 2021, por lo que dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, es decir el 23 del mismo mes y año. Por tanto, el plazo establecido de 10 días que



establece el artículo 86 de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> para la interposición del recurso de revisión transcurrió del 24 de agosto al 6 de septiembre de la misma anualidad, con exclusión de los días 28 y 29 de agosto, así como los días 4 y 5 de septiembre de ese mismo año por ser sábados y domingos, e inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.<sup>15</sup>

14 Por tanto, si el escrito del recurso de revisión se presentó ante el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito el 6 de septiembre de 2021, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

### III. LEGITIMACIÓN

15. Esta Suprema Corte considera que las recurrentes \*\*\*\*\* también conocida como \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\* cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión. Está probado que dicho carácter se les reconoció en el juicio de amparo directo 66/2021, en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.<sup>16</sup>

### IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

16. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las razones siguientes:

<sup>14</sup> **"Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

<sup>15</sup> **"Artículo 19.** Son días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

<sup>16</sup> **"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. ..."



17. De conformidad con la Constitución y la ley reglamentaria de sus artículos 103 y 107, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un recurso extraordinario, el cual sólo procede cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente por la Constitución Federal y la Ley de Amparo, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo de toda revisión en amparo directo.

18. Para tal efecto, es necesario tener presente que el texto anterior del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 81 de la Ley de Amparo, preveían el requisito de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo.<sup>17</sup> En relación con este requisito, el Pleno de este Alto Tribunal emitió un Acuerdo General Número 9/2015, en el cual se consideró que la importancia y trascendencia sólo se actualiza cuando:

I. El tema planteado permita una fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

II. Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de algún criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que el criterio en cuestión necesariamente deberá referirse a un tema de naturaleza propiamente constitucional, ya que, de lo contrario, se estaría resolviendo en contra de lo que establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

19. Ahora bien, por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021, se modificó el artículo 107, fracción IX,

---

<sup>17</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"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.**"



para establecer que el recurso de revisión en amparo directo procede cuando el asunto revista *un interés excepcional* en materia constitucional o de derechos humanos, a criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. El nuevo texto dispone:

**"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:

"...

"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 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. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."

20. De la misma manera, se reformó el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo para reflejar el cambio constitucional. El nuevo texto establece:

**"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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."



21. De la exposición de motivos de la reforma constitucional se desprende que el propósito de la modificación de los requisitos de procedencia de la revisión en amparo directo era otorgar mayor discrecionalidad a la Suprema Corte para conocer de este tipo de recursos. En este sentido, se hizo "hincapié en la excepcionalidad" que ameritan tener estos asuntos para ser conocidos en esta instancia constitucional.<sup>18</sup>

22. Este asunto reviste un interés excepcional en materia constitucional y de derechos humanos que amerita del conocimiento de la Suprema Corte. Por un lado, el recurso dará pie a delimitar los alcances de los criterios relacionados con la inconstitucionalidad de la figura del estado de interdicción, y, por el otro, permitirá verificar la interpretación del artículo 17 constitucional que –en su relación con el derecho a la capacidad jurídica– realizó el Tribunal Colegiado. Estos aspectos se estiman suficientes para considerar procedente el recurso.

23. En efecto, en diversos precedentes, esta Primera Sala ha interpretado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "CDPD") y su aplicabilidad bajo nuestro marco jurídico. En particular, al resolver los amparos en revisión 1368/2015,<sup>19</sup> 702/2018<sup>20</sup> y 1082/2019,<sup>21</sup> los amparos

<sup>18</sup> "19. Recurso de revisión en amparo directo. Con el fin de fortalecer el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional se propone modificar la fracción IX del artículo 107 constitucional con el sentido de darle mayor discrecionalidad para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Asimismo, se establece la inimpugnabilidad de los autos que desechen la revisión en amparo directo, con el objeto de fortalecer el trabajo del Alto Tribunal y hacer hincapié en la excepcionalidad de los recursos." Cámara de origen: Senadores, Exposición de motivos, Ciudad de México, jueves 20 de febrero de 2020. Iniciativa del Ejecutivo Federal Gaceta No. LXIV/2SPO-12/104404.

<sup>19</sup> Fallado el 13 de marzo de 2019, unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

<sup>20</sup> Fallado el 11 de septiembre de 2019, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

<sup>21</sup> Fallado el 20 de mayo de 2020, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.



directos en revisión 8389/2018<sup>22</sup> y 44/2018,<sup>23</sup> así como en el amparo directo 4/2021<sup>24</sup> (precedente obligatorio), la Sala se ha pronunciado sobre el derecho a la capacidad jurídica bajo ese instrumento internacional y su impacto en la figura del estado de interdicción todavía prevista en nuestros Códigos Civiles. La materia del presente asunto consiste en determinar si, bajo los precedentes referidos, es necesario acudir al procedimiento especial de cese de interdicción antes de acudir a otro juicio. En ninguno de los casos referidos se ha abordado directamente esta pregunta.

24. Al respecto, el Tribunal Colegiado sostuvo –con base en una interpretación del derecho de acceso a la justicia y la aplicabilidad de la CDPD– que para el ejercicio de la capacidad jurídica de personas que hubieran sido declaradas en estado de interdicción es necesario acudir a los mecanismos procesales especiales para ese propósito. Sostuvo que, si bien se ha reconocido el derecho a la capacidad jurídica bajo la CDPD, esto "no implica que dicho reconocimiento dependa de los particulares a conveniencia, sino que al estar establecido en la ley debe hacerse valer a través de los medios idóneos que ésta contempla". Para arribar a esta conclusión, el tribunal realizó una interpretación del derecho constitucional de acceso a la justicia y, de manera implícita, de la CDPD; aspectos que justifican la revisión del asunto en esta sede.

25. Vale destacar que, durante todo el procedimiento, las quejas alegaron el incumplimiento de los criterios emitidos por esta Suprema Corte sobre el tema de constitucionalidad; aspecto que se ha considerado suficiente para estimar procedente el recurso de revisión en amparo directo.

<sup>22</sup> Fallado el 8 de mayo de 2019, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>23</sup> Fallado el 13 de marzo de 2019, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales precisó que vota a favor del proyecto, pero con algunas salvedades en las consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>24</sup> Fallado el 16 de junio de 2021, 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, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.





26. En este punto, esta Sala ha sostenido<sup>25</sup> que cuando se plantea una cuestión que no se encuentra expresamente resuelta por un criterio jurisprudencial el recurso podría ser procedente. Esto ocurre cuando se plantea una cuestión interpretativa no prevista en el criterio respectivo o cuando la misma se analiza bajo otra perspectiva. El asunto ameritaría revisión por la necesidad de que este tribunal confirme su doctrina jurisprudencial, se respete la obligatoriedad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley les confieren a los criterios, o para esclarecer un punto sobre el cual la doctrina en comento no se ha pronunciado. Bajo estas condiciones, esta Primera Sala considera que el presente recurso de revisión reviste un interés excepcional que amerita el pronunciamiento de la Suprema Corte.

## V. ESTUDIO DE FONDO

27. La cuestión constitucional que debe resolverse consiste en determinar si –bajo los precedentes de esta Primera Sala– para que una persona que hubiera sido declarada en interdicción pueda ir a juicio, es necesario que primero se declare el cese de ese estado en el procedimiento previsto para ello en el Código Civil. Esto es, si para el reconocimiento de la capacidad jurídica ante autoridades jurisdiccionales de una persona sujeta al estado de interdicción debe acudir al procedimiento establecido en los artículos 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

28. De los antecedentes relatados, se advierte que \*\*\*\*\* y su madre acudieron a un juicio ordinario civil para reclamar una indemnización por daños en contra de diversas instituciones, así como el cumplimiento de las obligaciones de reparación y no repetición por violaciones a derechos humanos. En su demanda alegaron, en esencia, que \*\*\*\*\* fue institucionalizada sin su

<sup>25</sup> "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO EN AQUELLOS CASOS EN LOS QUE SE PLANTEA LA POSIBLE INTERRUPCIÓN DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL VIGENTE, EMITIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.". Registro digital: 2013871. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a. XXV/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 453. Tipo: aislada.



consentimiento, privada de la relación con su hija quien fue dada en adopción, y sometida a medicación forzada y tratos inhumanos en un centro perteneciente al IASIS de la Ciudad de México. Afirmaron que el procedimiento de interdicción llevado en su contra fue ilegal en tanto –a pesar de su insistencia– nunca se buscó a su familia directa y que en ningún momento de los 14 años que estuvo institucionalizada tuvo contacto con las personas que ejercieron los cargos de tutor y curador.

29. El Juez de primera instancia requirió a las actoras para que, entre otros aspectos, presentaran copias certificadas del juicio de interdicción. Posteriormente, a pesar del escrito de desahogo que presentaron las actoras en el que manifestaron que habían solicitado ya las copias requeridas, el Juez consideró incumplido el requerimiento y tuvo por no admitida la demanda. La Sala Civil confirmó el auto de desechamiento al considerar que, en todo caso, \*\*\*\*\* no contaba con capacidad jurídica para acudir al juicio, y era necesario que su tutora ejerciera su representación. En contra de esta determinación, las actoras presentaron demanda de amparo. La sentencia que recayó a ese juicio es la materia del presente recurso de revisión.

30. Por su parte, el Tribunal Colegiado negó la protección constitucional a las quejas. Consideró que no era materia del juicio de amparo analizar la capacidad jurídica de \*\*\*\*\* , toda vez que la acción ejercida en el juicio ordinario civil fue de indemnización por daños y no de cese de interdicción. Además, sostuvo que, si bien la quejosa "tiene plena capacidad jurídica para defender sus intereses", esto no implica que el reconocimiento de esa capacidad y personalidad jurídica "dependa de los particulares a conveniencia", sino que debe hacerse valer en los medios idóneos para ello, esto es, en el juicio ordinario de cese de la interdicción previsto en el artículo 905 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. En sus agravios, las quejas argumentaron que la sentencia contravenía lo dispuesto por esta Suprema Corte sobre la inconstitucionalidad del estado de interdicción y violaba sus derechos bajo la CDPD. Esta resolución concluye que, suplidos en su deficiencia,<sup>26</sup> son fundados los agravios hechos valer.

<sup>26</sup> De conformidad con lo dispuesto en las fracciones I y VII del artículo 79 de la Ley de Amparo.



31. Para arribar a esta solución, primero se delimitarán los alcances de los precedentes de esta Primera Sala sobre la inconstitucionalidad del estado de interdicción para, entonces, poder dar respuesta a los agravios en los que se alega tanto violación al derecho de reconocimiento de capacidad jurídica como de acceso a la justicia. Finalmente, se fijarán los términos bajo los cuales debe reconocerse capacidad jurídica a las personas previamente declaradas en estado de interdicción en concordancia con la CDPD y la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

### **V.1. Alcances de los precedentes sobre la inconstitucionalidad del estado de interdicción**

32. De la revisión del acto reclamado como de la sentencia de amparo, se advierte que tanto la Sala responsable como el Tribunal Colegiado implícitamente fundaron sus resoluciones en el sistema normativo que prevé la interdicción,<sup>27</sup> en particular en los artículos 23, 450, fracción II, 462, 466, 467 y 635 del Código Civil, y de manera indirecta los preceptos 902, 904 y 905 del Código de Procedimientos Civiles. La Sala Civil determinó que toda vez que existía una declaración de incapacidad legal, resultaba imprescindible que la actora \*\*\*\*\* fuera representada por la tutriz designada; por su parte, el Tribunal Colegiado consideró que "en virtud de existir una sentencia ejecutoriada donde fue declarada incapaz y en la cual se le asignó una tutora", debía acudir al procedimiento de cese de interdicción antes de acudir al juicio de daños. Ambas conclusiones parten necesariamente de la premisa de que la quejosa se encuentra sujeta al estado de interdicción regulado en los artículos que disponen:

#### **Código Civil para el Distrito Federal**

(Reformado, G.O. 25 de mayo de 2000)

**"Artículo 23.** La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de

<sup>27</sup> Sobre el sistema normativo de interdicción ver el amparo directo en revisión 44/2018, así como los párrafos 47 a 50 del amparo directo 4/2021.



la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

**"Artículo 450.** Tienen incapacidad natural y legal:

"...

(Reformada, G.O. 25 de mayo de 2000)

"II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla."

(Reformado, G.O. 17 de enero de 2002)

**"Artículo 462.** Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, el estado y grado de capacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.

"Tratándose de mayores de edad a que se refiere el artículo 450, fracción II, de este Código, el Juez con base en dos diagnósticos médicos y/o psicológicos, escuchando la opinión de los parientes más cercanos de quien vaya a quedar bajo tutela, emitirá la sentencia donde se establezcan los actos jurídicos de carácter personalísimo, que podrá realizar por sí mismo, determinándose con ello la extensión y límites de la tutela."

(Reformado, G.O. 25 de mayo de 2000)

**"Artículo 466.** El cargo de tutor respecto de las personas comprendidas en los casos a que se refiere la fracción II del artículo 450 durará el tiempo que subsista la interdicción cuando sea ejercitado por los descendientes o por los ascendientes. El cónyuge tendrá obligaciones de desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge. Los extraños que desempeñen la tutela de que se trata tienen derecho de que se les releve de ella a los diez años de ejercerla."



"**Artículo 467.** La interdicción de que habla el artículo anterior no cesará sino por la muerte del incapacitado o por sentencia definitiva, que se pronunciará en juicio seguido conforme a las mismas reglas establecidas para el de interdicción."

"**Artículo 635.** Son nulos todos los actos de administración ejecutados y los contratos celebrados por los incapacitados, sin la autorización del tutor, salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 537."

### **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**

(Reformado, D.O.F. 23 de julio de 1992)

#### **"Artículo 902**

"Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare el estado de minoridad o de incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.

(Reformado, G.O. 10 de noviembre de 2008)

"La declaración del estado de minoridad, o de incapacidad por las causas a las que se refiere la fracción II del artículo 450 del Código Civil, pueden pedirse: 1o. por el mismo menor si ha cumplido 16 años; 2o. por su cónyuge; 3o. por sus presuntos herederos legítimos; 4o. por su albacea; 5o. por el Ministerio Público; 6o. por la institución pública o privada, de asistencia social que acoja al hijo o hijos del presunto incapaz.

"Pueden pedir la declaración de minoridad los funcionarios encargados de ello por el Código Civil. ..."

#### **"Artículo 904**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"La declaración de incapacidad por alguna de las causas a que re (sic) refiere el artículo 450, fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal: se acreditará en juicio ordinario que se seguirá entre el peticionario y un tutor interino que para tal objeto designe el Juez.



(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"Como delicias (sic) prejudiciales se practicarán las siguientes:

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 1992)

"I. Recibida la demanda de interdicción, el Juez ordenará las medidas tutelares conducentes al aseguramiento de la persona y bienes del señalado como incapacitado; ordenará que la persona que auxilia a aquel de cuya interdicción se trata, lo ponga a disposición de los médicos alienistas o de la especialidad correspondiente o bien, informe fidedigno de la persona que lo auxilie u otro medio de convicción que justifique la necesidad de estas medidas.

(Reformada, D.O.F. 23 de julio de 1992)

"II. Los médicos que practiquen el examen deberán ser designados por el Juez y serán de preferencia alienistas o de la especialidad correspondiente. Dicho examen se hará en presencia del Juez previa citación de la persona que hubiere pedido la interdicción y del Ministerio Público.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"III. Si del dictamen pericial resultare comprobada la incapacidad, o por lo menos hubiere duda fundada acerca de la capacidad de la persona cuya interdicción se pide, el Juez proveerá las siguientes medidas:

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"a) Nombrar tutor y curador interinos, cargos que deberán recaer en las personas siguientes, si tuvieren la aptitud necesaria para desempeñarlos: padre, madre, cónyuge, hijos, abuelos y hermanos del incapacitado. Si hubiere varios hijos o hermanos serán preferidos los mayores de edad. En el caso de abuelos, frente a la existencia de maternos o paternos, el Juez resolverá atendiendo a las circunstancias. En caso de no haber ninguna de las personas indicadas o no siendo aptas para la tutela el Juez con todo escrúpulo debe nombrar como tutor interino a persona de reconocida honorabilidad, prefiriendo a la que sea pariente o amiga del incapacitado o de sus padres y que no tenga ninguna relación de amistad o comunidad de intereses o dependencias con el solicitante de la declaración.



(Reformado, [N. de E. adicionado], G.O. 15 de mayo de 2007)

"El Juez deberá recabar el informe del Archivo General de Notarías, sobre el registro de la designación de tutor cautelar, de la persona cuya interdicción se pide y, en su caso, los datos de la escritura del otorgamiento de las designaciones de tutor cautelar y curador, en su caso.

(Reformado, [N. de E. adicionado], G.O. 15 de mayo de 2007)

"Si el informe arroja que la persona de cuya interdicción se trata no hubiere designado tutor cautelar, el Juez procederá a nombrar tutor y curador interinos, cargos que deberán recaer conforme al orden señalado en las personas señaladas en los párrafos que anteceden en esta fracción.

(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"b) Poner los bienes del presunto incapacitado bajo la administración del tutor interino. Los de la sociedad conyugal, si la hubiere, quedarán bajo la administración del otro cónyuge.

(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"c) Proveer legalmente de la patria potestad o tutela o las personas que tuviere bajo su guarda el presunto incapacitado.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver transitorio segundo del decreto que modifica el Código.

(Reformado, G.O. 10 de septiembre de 2009)

"De la resolución en que se dicten las providencias mencionadas en este artículo procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo que será de tramitación inmediata.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"IV. Dictadas las providencias que establecen las fracciones anteriores se procederá a un segundo reconocimiento médico del presunto incapacitado, con peritos diferentes, en los mismos términos que los señalados por la fracción II. En caso de discrepancia con los peritos que rindieron el primer dictamen se practicará una junta de avenencia a la mayor brevedad posible y si no la hubiere el Juez designará peritos terceros en discordia.



(Reformada, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"V. Hecho lo anterior el Juez citará a una audiencia, en la cual si estuvieren conformes el tutor y el Ministerio Público con el solicitante de la interdicción, dictará la resolución que la declare. En caso de que en la resolución se haya declarado la interdicción, ésta deberá establecer el alcance de la capacidad y determinar la extensión y límites de la Tutela, en los términos enunciados en el segundo párrafo del artículo 462 del Código Civil para el Distrito Federal.

"Si en dicha audiencia hubiera oposición de parte, se sustanciará un juicio ordinario con intervención del Ministerio Público."

### **"Artículo 905**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"En el juicio ordinario a que se refiere el artículo anterior, se observarán las siguientes reglas:

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"I. Durante el procedimiento subsistirán las medidas decretadas conforme al artículo anterior y se podrán modificar por cambio de circunstancias o por la aportación de nuevos datos que funden su conveniencia.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"II. El presunto incapacitado será oído en juicio, si él lo pidiera, independientemente de la representación atribuida al tutor interino.

(Reformada, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"III. El estado de incapacidad puede probarse por cualquier medio idóneo de convicción; pero en todo caso se requiere la certificación de dos médicos o psicólogos, por lo menos, preferentemente de instituciones de salud oficiales. Cada parte puede nombrar un perito médico para que intervenga en la audiencia y rinda su dictamen. El examen del presunto incapacitado se hará en presencia del Juez, con citación de las partes y del Ministerio Público. El Juez podrá hacer al examinado, a los médicos, a las partes y a los testigos cuantas preguntas estime convenientes para calificar el resultado de las pruebas.





(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"IV. Mientras no se pronuncie sentencia irrevocable, la tutela interina debe limitarse a los actos de mera protección a la persona y conservación de los bienes del incapacitado. Si ocurriere urgente necesidad de otros actos, el tutor interino podrá obrar prudentemente, previa autorización judicial.

(Reformada, D.O.F. 17 de enero de 2002)

"V. Una vez que cause ejecutoria la sentencia de interdicción se procederá a nombrar y discernir el cargo de tutor o en el caso de excepción, los cargos de tutores definitivos, delimitando su responsabilidad de acuerdo a la ley.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"VI. El tutor interino deberá rendir cuentas al tutor definitivo con intervención del curador.

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

**"VII. Las mismas reglas en lo conducente se observará (sic) para el juicio que tenga por objeto hacer cesar la interdicción.**

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 1973)

"VIII. El que dolosamente promueva juicio de incapacidad, será responsable de los daños y perjuicios que con ello ocasione, independientemente de la responsabilidad penal que fije la ley de la materia. ..."

33. Estos preceptos, así como artículos similares de Códigos Civiles de otras entidades, ya han sido declarados inconstitucionales en diversos precedentes de esta Primera Sala. Al respecto, debe destacarse que tal como lo prevé el artículo 905 referido, las reglas procesales para desahogar y decidir sobre el cese del estado de interdicción –a las que el tribunal pretende se sujete la quejosa– son las mismas que resultan aplicables para declarar judicialmente dicho estado.

*Precedentes sobre la inconstitucionalidad del estado de interdicción*

34. El primer asunto en el que la Sala se pronunció sobre la inconstitucionalidad de los artículos 23 y 450, fracción II, fue el amparo en revisión



1368/2015.<sup>28</sup> En este precedente, de hecho, se abandonó el criterio previo de interpretación conforme de la figura de interdicción, reflejado en algunas de las tesis que citaron las recurrentes en las diversas etapas del procedimiento.<sup>29</sup> A partir del amparo en revisión 1368/2015, la Primera Sala ha sido contundente

<sup>28</sup> Ver nota al pie 19.

<sup>29</sup> En particular, la interpretación conforme que sobre el sistema de interdicción se realizó en el amparo en revisión 159/2013. Lo resuelto en este asunto se reflejó en las tesis de rubro y datos de localización.

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.". [Registro digital: 2014332. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239. Tipo: jurisprudencia].

"MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSAGRA EL ESQUEMA DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES.". [Registro digital: 2005136. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis: 1a. CCCXLI/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 531. Tipo: aislada].

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.". (Registro digital: 2005135. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 530. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23 Y 450, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, SON CONSTITUCIONALES SIEMPRE Y CUANDO SE INTERPRETEN A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.". [Registro digital: 2005127. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis: 1a. CCCXLII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 523. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. LA SENTENCIA QUE LO ESTABLEZCA DEBERÁ ADAPTARSE A LOS CAMBIOS DE LA DISCAPACIDAD DE LA PERSONA SUJETA AL MISMO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 606 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL)". [Registro digital: 2005126. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis: 1a. CCCXLV/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 522. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. EL JUEZ DEBERÁ ESTABLECER EN QUÉ TIPO DE ACTOS LA PERSONA CON DISCAPACIDAD GOZA DE PLENA AUTONOMÍA EN EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA Y EN QUÉ OTROS INTERVENDRÁ UN TUTOR PARA OTORGARLE ASISTENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 462 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL)". [Registro digital: 2005122. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis: 1a. CCCXLIII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 518. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, EL JUEZ DEBERÁ SOSTENER UNA SERIE DE PLÁTICAS CON LA PERSONA CON DISCAPACIDAD, Y SI ÉSTA ASÍ LO DESEA, PODRÁ ELEGIR A UNA PERSONA DE SU CONFIANZA QUE LE ASISTA EN TALES DILIGENCIAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 904 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES



en concluir que la figura del estado de interdicción vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho de igual reconocimiento previsto en el artículo 12 de la CDPD.<sup>30</sup>

PARA EL DISTRITO FEDERAL).". [Registro digital: 2005121. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis: 1a. CCCL/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 517. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, EL JUEZ DEBERÁ REQUERIR LA INFORMACIÓN Y DICTÁMENES QUE ESTIME NECESARIOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 904 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL).". [Registro digital: 2005120. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis: 1a. CCCXLIX/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 516. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. CUANDO EL JUEZ TENGA CONOCIMIENTO DE ALGÚN INDICIO DE QUE LA DISCAPACIDAD DE LA PERSONA HA VARIADO, DEBERÁ SOLICITAR LA INFORMACIÓN QUE ESTIME NECESARIA PARA SU MODIFICACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 546 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL).". [Registro digital: 2005119. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia Civil. Tesis: 1a. CCCXLVII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 515. Tipo: aislada].

"ESTADO DE INTERDICCIÓN. ACORDE AL MODELO DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES, LA PERSONA CON DISCAPACIDAD EXTERNARÁ SU VOLUNTAD, MISMA QUE SERÁ RESPETADA Y ACATADA.". [Registro digital: 2005118. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis: 1a. CCCLII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 514. Tipo: aislada].

<sup>30</sup> Artículo 12

"Igual reconocimiento como persona ante la ley

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."



35. Este criterio fue reiterado y ampliado al resolver, entre otros, el amparo en revisión 1082/2019, los amparos directos en revisión 8389/2018 y 44/2018, así como en el amparo directo 4/2021. De este último deriva criterio vinculante (por tratarse de jurisprudencia por precedente obligatorio) para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución Federal,<sup>31</sup> así como los artículos 215, 216, 222 y 223 de la Ley de Amparo.<sup>32</sup>

36. Sin el ánimo de reproducir todas las consideraciones vertidas en esos asuntos, se destaca que para esta Suprema Corte la interdicción no respeta los derechos, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad y constituye una violación a las obligaciones internacionales de las que México es parte. Las principales razones bajo las cuales se arribó a esta conclusión son:

- La figura legal está construida bajo un modelo médico de sustitución de la voluntad que no se corresponde con el modelo social de la discapacidad bajo la CDPD;<sup>33</sup>

<sup>31</sup> "Artículo 94. ... Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas."

<sup>32</sup> "Artículo 215. La jurisprudencia se establece por precedentes obligatorios, por reiteración y por contradicción."

"Artículo 216. La jurisprudencia por precedentes obligatorios se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas.

(Adicionado, D.O.F. 7 de junio de 2021)

"La jurisprudencia por reiteración se establece por los Tribunales Colegiados de Circuito.

(Reformado, D.O.F. 7 de junio de 2021)

La jurisprudencia por contradicción se establece por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Plenos Regionales."

"Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

<sup>33</sup> Ver, en general, el amparo en revisión 1368/2015.



- Resulta contraria al principio de dignidad humana. La discapacidad no debe ser vista como una enfermedad, ni como una mera deficiencia de orden funcional (física o psíquica), sino como el resultado de la interacción de la persona con una o más diversidades funcionales y las barreras ambientales y actitudes sociales que le impiden su inclusión y participación. El estado de interdicción atiende sólo a la condición de salud que se estima deficiente, para de ello hacer depender una declaratoria de estado con consecuencias jurídicas adversas a los derechos de la persona.<sup>34</sup>

- Al suponer una sustitución completa de la voluntad de las personas, constituye una restricción desproporcionada al derecho a la capacidad jurídica y representa una injerencia indebida que no es armonizable con el artículo 12.2 de la CDPD;

- Se trata de una restricción desproporcionada, entre otras razones, porque restringe el ejercicio de otros derechos. El reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos como: el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la igualdad y no discriminación, el debido proceso, el derecho de audiencia, el derecho a una vida independiente, el derecho a la privacidad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la participación e inclusión en la sociedad, entre otros;<sup>35</sup>

- No es conforme con el derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad. La independencia, como forma de autonomía personal implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida, así como sus actividades cotidianas.<sup>36</sup>

- Viola el derecho a la igualdad y no discriminación al realizar una distinción injustificada con base en una categoría especialmente protegida, como es la discapacidad de las personas;

- También transgrede el principio de igualdad porque refuerza estigmas y estereotipos. Al prever la restricción absoluta de la capacidad de ejercicio –lo

<sup>34</sup> Amparo en revisión 1082/2019, párrafo 106, y amparo directo 4/2021, párrafos 107 a 112.

<sup>35</sup> Amparo en revisión 1368/2015, párrafos 91 y siguientes.

<sup>36</sup> Amparo directo en revisión 1368/2015, párrafo 121.



que invisibiliza y excluye a las personas con discapacidad–, la figura no les permite conducirse con autonomía e interactuar con los demás grupos, personas e intereses que componen la sociedad.<sup>37</sup>

37. Para efectos de este recurso, cobra especial relevancia lo resuelto en el amparo directo 4/2021. En ese caso, el acto reclamado consistía en una resolución de apelación en la que la Sala responsable había revocado la sentencia de primera instancia. La Sala Familiar estimó que el actor no había acreditado la acción de cese de estado de interdicción, en esencia, porque no se había modificado el diagnóstico clínico de la persona. Al resolver el amparo, esta Primera Sala reiteró las consideraciones del amparo en revisión 1368/2015, declaró la inconstitucionalidad del sistema normativo de interdicción y reconoció la violación de los derechos del quejoso. Sobre el procedimiento jurisdiccional de cese de interdicción sostuvo que:

"124. De igual modo, el procedimiento jurisdiccional para la declaración del estado de interdicción, y bajo las mismas reglas, para establecer el cese de dicho estado, resulta en sí mismo violatorio de derechos humanos; esto, primordialmente, porque no se tiene en cuenta **la dignidad humana** de la persona con discapacidad, quien sólo se convierte en objeto de estudio respecto de su salud mental, su condición intelectual, sensorial, o cualquier diversidad funcional de tipo psicosocial, para declarar su incapacidad natural y jurídica, cuestionando todo aquello que, a juicio de los médicos expertos, puede o no puede realizar en los términos que se consideran 'normales' para otras personas; incluso, puede prescindirse totalmente de su opinión y manifestación de voluntad sobre su propia condición, sin garantizarle un auténtico derecho de audiencia, pues no está prevista propiamente su participación como parte y como pleno sujeto de derechos en el procedimiento para garantizarle su acceso a la justicia y el debido proceso, los que sólo pueden darse en forma eventual; además que, basta una duda sobre su 'capacidad natural' de discernimiento, para desplazarla del ejercicio de sus derechos e imponerle medidas preventivas de tutela, que inciden en su persona y en sus bienes, restrictivas o privativas totalmente de su capacidad jurídica plena.

<sup>37</sup> Ver entre otros, el amparo directo en revisión 1368/2015, párrafo 122 y el amparo directo en revisión 44/2018, principalmente, páginas 72 y 73.



"125. En suma, las reglas procesales del juicio de interdicción, de suyo, llevan implícito el perjuicio o estereotipo asociado a la discapacidad de tipo intelectual, mental o psicosocial, pues de inicio, dan por hecho que la persona cuya declaración de interdicción se solicita, es incapaz de expresar su voluntad o de entender y querer las consecuencias de sus actos; y de ningún modo recibe un trato personal digno y un tratamiento procesal como sujeto directamente interesado en la decisión.

"126. Por tanto, debe declararse la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas cuestionadas por el solicitante del amparo, e inaplicarse en su esfera jurídica.

"127. En ese sentido, se reconoce razón al quejoso cuando sostiene que la responsable **no debió aplicar las disposiciones legales que regulan el estado de interdicción** en la sentencia reclamada, sino ejercer sus facultades de control difuso para advertir su inconstitucionalidad e inaplicarlas, y preferir la aplicación directa de la CDPD (como incluso lo solicitó el accionante desde su demanda de origen); por tanto, **su condición de salud mental no debió ser la materia de discusión para determinar si procedía o no declarar el cese del estado de interdicción** al que estaba legalmente sujeto por virtud de una resolución judicial anterior, es decir, no era exigible para la decisión, **someterlo a la realización de revisiones médicas para acreditar un cambio de circunstancias vinculadas a la desaparición o el control de la \*\*\*\*\***, sino que procedía únicamente levantar o hacer cesar dicho estado jurídico, como una cuestión de derecho, sólo con base en el respeto al derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones que las demás personas, el que no puede estar subordinado a la discapacidad, esto es, al margen del estado de salud mental del solicitante, y sobre la premisa de que el estado de interdicción en que jurídicamente se encontraba colocado el quejoso, per se, resultaba inconstitucional e inconvencional."<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Amparo directo 4/2021 (resaltado en el original). Fallado el 16 de junio de 2021, 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, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



38. En este sentido, se consideró que dada la afectación a la dignidad humana que esta figura representa, la Sala Familiar no debió aplicar las disposiciones legales que regulan el estado de interdicción ni las del procedimiento por el que se decreta y se hace cesar; sino ejercer sus facultades de control difuso para advertir su inconstitucionalidad e inaplicarlas. Específicamente se precisó que la autoridad jurisdiccional debió preferir la aplicación directa de la CDPD. Al respecto, señaló que la condición de salud mental del quejoso no debió tomarse en cuenta para determinar si procedía o no declarar el cese del estado de interdicción al que estaba legalmente sujeto por virtud de una resolución judicial anterior. Asimismo, como uno de los efectos de la concesión del amparo, se ordenó a la responsable desaplicar las normas reguladoras del sistema de interdicción y su cese, previstas en el Código Civil y en el Código de Procedimientos Civiles y aplicar directamente el artículo 12 de la CDPD.

39. Sobre la acción de cese de estado de interdicción, se sostuvo que ya no puede estar sustentada en la acreditación de cuestiones fácticas relacionadas con diagnósticos médicos. La acción debe ser desahogada exclusivamente como una cuestión de derecho, en aplicación directa de la CDPD. Se precisó que los elementos de la acción se reducían a:

1) La existencia de una resolución firme que haya declarado en estado de interdicción a la persona mayor de edad con discapacidad; y,

2) La manifestación de voluntad de dicha persona de que cese dicho estado jurídico, se le reconozca su capacidad jurídica plena, y se determine, conforme a su voluntad, deseos y preferencias, es decir, con su pleno consentimiento, el apoyo que requiere y solicita para el ejercicio de esa capacidad jurídica, así como las salvaguardias que correspondan para garantizar que ese apoyo se preste en la forma debida.<sup>39</sup>

*Aplicabilidad de los precedentes a las condiciones del caso concreto*

40. De la revisión de los precedentes relatados se desprende que todos los asuntos estuvieron directamente relacionados con procedimientos de inter-

<sup>39</sup> Amparo directo 4/2021, párrafos 141 y 142.





dicción o solicitudes de cese. En el presente caso, tal como lo sostuvo el tribunal del conocimiento, la acción que reclaman las quejas es de daños hecha valer ante Juez ordinario civil. A consideración de esta Primera Sala, esto no es obstáculo para considerar aplicables los criterios referidos, por las razones siguientes:

41. Al confirmar el desechamiento de la demanda, nuevamente de manera implícita, la Sala Civil se basó en los artículos 44 y 45 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su relación con el artículo 450, fracción II, del Código Civil. Esto pues se estimó que no se podía admitir la demanda porque la persona no podía comparecer a juicio por falta de capacidad jurídica y, a la vez, debía presentarse a juicio su representante. Para mayor claridad, se transcriben los artículos referidos.

## **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**

### **Capítulo I De la capacidad y personalidad**

#### **"Artículo 44**

"Todo el que, conforme a la ley, esté en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, puede comparecer en juicio."

#### **"Artículo 45**

"Por los que no se hallen en el caso del artículo anterior, comparecerán sus representantes legítimos, o los que deban suplir su incapacidad, conforme a derecho. Los ausentes e ignorados serán representados como se previene en el título XI, libro primero, del Código Civil."

## **Código Civil para el Distrito Federal**

**"Artículo 450.** Tienen incapacidad natural y legal:

"...



(Reformada, G.O. 25 de mayo de 2000)

"II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla."

42. De manera que, una cuestión previa al estudio de la acción de indemnización por daños planteada implicaba inevitablemente un pronunciamiento sobre la capacidad jurídica de la quejosa, como presupuesto procesal (la capacidad procesal presupone la capacidad de ejercicio). Únicamente se cuestionó el "pleno ejercicio de sus derechos en juicio" o su facultad para comparecer en él, porque la quejosa manifestó que se había seguido un procedimiento de interdicción en su contra.

43. Con base en lo anterior, la inconstitucionalidad del artículo 450, fracción II, y del resto del sistema normativo de interdicción del Código Civil, necesariamente impacta en las determinaciones sobre la posibilidad de acudir a juicio de la quejosa. De reconocerse la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 450, fracción II, en principio, no se hubiera confirmado el auto de desechamiento bajo las razones reseñadas.

44. Además, en otros asuntos, esta Primera Sala ha extendido las razones de inconstitucionalidad de la figura a juicios en los que la materia principal era el cese de interdicción. Por ejemplo, al resolver el amparo en revisión 702/2018,<sup>40</sup> se declaró la inconstitucionalidad no sólo del artículo 450, fracción II, del Código Civil, sino también la de los artículos 102, fracción XX, y 105 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal. Lo anterior, para concluir que debía reconocerse la capacidad jurídica de personas con discapacidad para los actos que habían reclamado. En este sentido, las razones de inconstitucionalidad se extienden no sólo a los juicios cuya materia sea, estrictamente, la declaración o el cese de la interdicción, sino también a todos los procedimientos en los que el estado de interdicción sea un factor de decisión que se constituya como una barrera para el ejercicio de la capacidad jurídica.

<sup>40</sup> Ver nota al pie número 20 de esta resolución.



45. En este sentido, las mismas razones de inconstitucionalidad en las que se basó esta Suprema Corte en los precedentes citados resultan aplicables al caso concreto. No obstante, en atención a los agravios hechos valer en este caso, son pertinentes algunas aclaraciones sobre las implicaciones de estos criterios para los casos en los que una persona que hubiera sido declarada en estado de interdicción presente un juicio distinto al de declaración o cese de interdicción a ejercer su capacidad jurídica.

## **V.2. Análisis de agravios e interpretación del derecho de acceso a la justicia bajo los precedentes de inconstitucionalidad del estado de interdicción**

46. En el escrito de agravios, las recurrentes alegan que el Tribunal Colegiado del conocimiento negó el reconocimiento de capacidad jurídica y omitió aplicar los precedentes de esta Primera Sala sobre el tema. Afirman que las conclusiones del tribunal violan sus derechos de acceso a la justicia e igualdad y no discriminación pues, efectivamente, se le impide acudir a juicio.<sup>41</sup> Para ellas, la capacidad jurídica debe reconocerse en cualquier procedimiento para hacer efectiva la CDPD. Como se adelantó, los agravios son fundados suplidos en su deficiencia.<sup>42</sup>

47. En la sentencia de amparo se declararon inatendibles los conceptos de violación porque el tribunal consideró que "no es en el juicio de amparo promovido ni en el juicio ordinario civil iniciado donde debe haber pronunciamiento legal en relación con la capacidad jurídica de la quejosa". Sostuvo que, si bien la quejosa "tiene plena capacidad jurídica para defender sus intereses, basándose en lo estipulado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la que México es Parte y los diversos criterios emitidos por nuestro Máximo Tribunal al respecto; lo cierto es que, en el caso, la litis planteada en la

<sup>41</sup> No pasa desapercibido, además, que el propio acto reclamado es incongruente pues, no existió justificación para que se desechara la demanda por lo que hace a la actora \*\*\*\*\*, quien acudió al juicio sí en calidad de madre de \*\*\*\*\*, pero por derecho propio, en tanto se consideró agraviada en lo personal por los hechos que se relataron en la demanda. Dadas las consecuencias de esta resolución, no se estima necesario abordar este tema directamente.

<sup>42</sup> De conformidad con lo dispuesto en las fracciones I y VII del artículo 79 de la Ley de Amparo.



demanda de origen no va encaminada al reconocimiento de su capacidad jurídica". Estas afirmaciones parten de premisas erróneas y resultan incongruentes.

48. Contrario a lo resuelto, la materia del juicio de amparo en el caso concreto, tal como se advierte de los conceptos de violación, era determinar si el acto reclamado violaba el derecho al reconocimiento de capacidad jurídica previsto en la CDPD. Con independencia de que la acción reclamada en el juicio de origen fuera de indemnización por daños, la litis del juicio frente al órgano de amparo era analizar la constitucionalidad de la resolución que confirmó el desechamiento de la demanda civil por falta de capacidad jurídica de una de las quejas. Por esta razón, estaba dentro de las facultades y era obligación del tribunal pronunciarse sobre esa materia, sin que esto implicara sustituirse en la autoridad responsable o el desconocimiento de algún aspecto técnico del juicio de amparo.

49. La determinación del tribunal en ese sentido resultó en la omisión injustificada de respuesta a los conceptos de violación –de los que nos hacemos cargo en esta resolución–. Como se sostuvo en el apartado anterior, las razones que dieron pie a los criterios cuya aplicación reclama (particularmente lo resuelto en el amparo en revisión 1368/2015 cuyas tesis invocaron) sí resultan aplicables al caso concreto. Además, se advierte una incongruencia interna de la sentencia de amparo, pues, por un lado, se sostiene que la quejosa tiene reconocida su capacidad jurídica, pero por el otro, valida una resolución que le niega ese reconocimiento.

50. Se destaca que aun en el caso de que los criterios relatados no fueran vinculantes al momento del dictado del acto reclamado o de la sentencia de amparo, los órganos judiciales tenían la obligación de dar respuesta a los reclamos de las quejas sobre la aplicación de los criterios aislados sobre la inconstitucionalidad del estado de interdicción. Tenían, incluso, la facultad (y a partir de esta resolución la obligación) –en control difuso y/o en atención a la jurisprudencia– de desaplicar en el caso concreto las normas relativas, como se sostuvo en el amparo directo 4/2021.

51. Como se dijo, la decisión de no admitir la demanda (y su confirmación) necesariamente se basaron en el sistema normativo de interdicción declarado



inconstitucional en los precedentes citados. Tanto la autoridad responsable como el Tribunal Colegiado debieron preferir la aplicación directa de la CDPD y reconocerle capacidad procesal a la quejosa, sin la intervención de la tutora que se le había designado (con quien, además, se advierte un conflicto de interés). En este sentido, resultan también fundados los conceptos de violación en contra de la resolución de la Sala Civil.

52. Ahora bien, el Tribunal Colegiado argumenta que no resulta violatorio del derecho de acceso a la justicia que, para el reconocimiento de capacidad jurídica, la quejosa primero deba acudir al procedimiento de cese de interdicción previsto en el Código Civil. Esto lo consideró así, porque el reconocimiento de derechos no depende de los particulares a conveniencia, "sino que al estar establecido en la ley debe hacerse valer a través de los medios idóneos que ésta contempla". Insiste, además, que el juicio de amparo, en atención a aspectos técnicos legales, no es la sede para pronunciarse sobre la capacidad jurídica de la quejosa. Esta Primera Sala difiere de ambas conclusiones.

53. Bajo los criterios de esta Suprema Corte,<sup>43</sup> el derecho de acceso a la justicia, el acceso a la jurisdicción (como vertiente del derecho) deber ser "dentro de los plazos y términos que fijen las leyes". Esto quiere decir 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",<sup>44</sup> siempre y cuando goce de fundamento en ley y cumplan con criterios de proporcionalidad.

54. Como lo sostiene el Tribunal Colegiado, esta conclusión también ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tal como afirmó

<sup>43</sup> Estas consideraciones sobre el derecho de acceso a la justicia se retoman casi textualmente del amparo directo en revisión 6152/2019, párrafos 85 a 88.

<sup>44</sup> 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 EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN."



en *Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú*, estas condiciones de accesibilidad responden a razones de seguridad jurídica y en última instancia, sirven para garantizar "la correcta y funcional administración de justicia", así como "la efectiva protección de los derechos de las personas". Esta línea de razonamiento llevó al Tribunal Interamericano a concluir que "no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado".<sup>45</sup>

55. Por su parte, para esta Primera Sala, la interpretación del derecho de acceso a la justicia exige que el acceso a la jurisdicción deba 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 impositivos 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."<sup>46</sup>

56. Entonces, como sostiene el Tribunal Colegiado, es válido que se establezcan condiciones para el acceso a los tribunales y se regulen distintas vías y procedimientos que responden a razones de seguridad jurídica. No obstante, para esta Primera Sala la exigencia de que las personas tengan que ir al juicio de cese de interdicción antes de poder acudir a cualquier tipo de procedimiento judicial constituye un requisito obstaculizador carente de proporcionalidad y, por tanto, violatorio del derecho de acceso a la jurisdicción.

<sup>45</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú*, sentencia del 24 de noviembre de 2006, párrafo 126.

<sup>46</sup> 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."



57. Esto es así, pues de lo aquí expuesto se advierte que la misma denegación de capacidad jurídica transgrede el principio de dignidad humana, y constituye una acción estigmatizante. Además, representa una carga (económica y social) adicional para las personas que pueden encontrarse ya en una situación de vulnerabilidad derivada tanto del propio estado de interdicción como de estigmas y exclusión social. Primordialmente, se concluye, no puede considerarse que un requisito procesal es razonable cuando, en sí mismo, resulta violatorio de derechos humanos.

58. Para concluir lo anterior, debe tenerse presente la finalidad de la CDPD y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa. En supuestos como el del caso concreto, la interdicción se constituyó como una barrera para el efectivo ejercicio de sus derechos, por lo que, en coherencia con la CDPD, la barrera debe eliminarse. Esto implica el reconocimiento de capacidad jurídica a las personas mayores de edad con discapacidad (con o sin estado de interdicción) en todos los procedimientos judiciales federales o locales, ya sea frente a Jueces familiares o civiles, ante tribunales laborales o juicios administrativos, incluyendo procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, etcétera. En tanto el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera insoluble con el disfrute de otros derechos, su limitación para el acceso a la jurisdicción (aunque sea sólo por el tiempo en el que se tramite el cese) resulta injustificada. En estos términos, los argumentos de las quejas resultan fundados.

### **V.3. Reconocimiento de capacidad jurídica en todos los procedimientos jurisdiccionales**

59. Con base en lo anterior, al extender las razones de inconstitucionalidad de los precedentes, esta Primera Sala concluye, debe reconocerse capacidad jurídica a la quejosa, aunque esté formalmente sujeta al estado de interdicción, no sólo en los juicios cuya materia sea, estrictamente, la declaración o el cese de la interdicción. Debe reconocerse capacidad jurídica en todos los procedimientos en los que el estado de interdicción sea un factor de decisión, ya sea que se plantee como acto destacado o como norma de procedimiento aplicable al caso. En este apartado, se desarrollan las implicaciones de esta determinación para delimitar los efectos de la protección constitucional, en respeto también de intereses de seguridad jurídica.



## *Acceso a la justicia y ajustes al procedimiento*

60. De conformidad con lo hasta aquí desarrollado, la inconstitucionalidad del estado de interdicción implica la aplicación directa de la CDPD. Esto incluye el artículo 13<sup>47</sup> y la obligación de realizar ajustes al procedimiento<sup>48</sup> para garantizar el acceso a la justicia de personas con discapacidad en condiciones de igualdad. Como primera acotación debe establecerse que, en los casos en los que los Jueces y Juezas, ya sean locales o federales, reconozcan capacidad jurídica para actuar en un juicio a una persona sujeta al estado de interdicción, deberán garantizar las condiciones de accesibilidad a la justicia bajo lo previsto en la CDPD, con la posibilidad de realizar ajustes al procedimiento de así considerarse necesario.

61. En el caso concreto, la solicitud del Juez de origen de requerir copias certificadas del juicio de interdicción debe analizarse bajo el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Al resolver el amparo directo en revisión 3788/2017,<sup>49</sup> se sostuvo que en los juicios que involucren personas con discapacidad, esa mera situación no implica necesariamente que deban recabarse pruebas de oficio.<sup>50</sup> No obstante, se precisó que cuando la vulnerabilidad social

<sup>47</sup> "Artículo 13. Acceso a la justicia

"1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

"2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario."

<sup>48</sup> Los ajustes de procedimiento son un medio previsto en la Convención para hacer valer efectivamente el derecho a un juicio justo e imparcial. Se encuentran directamente vinculados al principio de igualdad y no discriminación y no pueden ser objeto de realización progresiva. La finalidad de los ajustes de procedimiento es evitar la discriminación en procedimientos judiciales; en consecuencia, el hecho de no proporcionarlos cuando una persona con discapacidad concreta los requiera constituye una forma de discriminación por motivos de discapacidad en relación con el derecho de acceso a la justicia. Ver, la sentencia recaída al amparo directo 12/2021.

<sup>49</sup> Fallado el 9 de mayo de 2018, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente.

<sup>50</sup> Párrafos 75 y 76, entre otros.





de la persona con discapacidad se traduzca en una desventaja procesal relacionada con la posibilidad de probar hechos en juicio, los Jueces deberán ordenar el desahogo de pruebas necesarias para garantizar el acceso a la justicia.<sup>51</sup>

62. A partir de los precedentes más recientes sobre el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad, para determinar la posición de desventaja procesal derivada de la posible situación de vulnerabilidad, el énfasis no debe ponerse en las posibles deficiencias que tengan las personas, sino en las barreras actitudinales y en el entorno que impiden el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Para los casos de personas que han sido sujetas al estado de interdicción, esa categoría legal se ha constituido (y se constituye) como una barrera en sí misma para el pleno ejercicio de derechos.

63. Por esta razón, en caso de que sea necesario, en atención a los hechos y materia del juicio, los Jueces están facultados para requerir de oficio copias certificadas de los juicios de interdicción para que sirva como elemento para mejor proveer. Esto, por supuesto, bajo el entendido de que lo ahí resuelto no puede tener el efecto de reforzar estereotipos o negarle facultades o capacidades de actuación a la persona.

64. Bajo las condiciones de este caso concreto, en el que la acción se relacionaba con el proceso de interdicción, el Juez de instancia tenía la obligación de solicitar –de oficio o a petición de parte– las copias mencionadas. Por tanto, no puede supeditarse la admisión de la demanda a exhibir copias certificadas del juicio de interdicción. Máxime si existe la posibilidad de que, bajo las reglas inconstitucionales todavía previstas en el texto del Código Civil, el Juez familiar que conozca del procedimiento de cese de interdicción no les reconozca personalidad para ejercer la acción o solicitar copias sin la intervención del tutor.

#### *Posibilidad de acudir al procedimiento de cese de interdicción*

65. Por otra parte, debe precisarse que lo hasta aquí resuelto no impide que la quejosa \*\*\*\*\* pueda acudir al procedimiento de cese de interdicción

<sup>51</sup> Párrafos 64 y 69, entre otros.



que se prevé en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –como de hecho ya lo hizo–. Por supuesto, el juicio deberá adecuarse a los estándares establecidos en el amparo directo 4/2021 y la aplicación directa de la CDPD, toda vez que los artículos 904 y 905 del código adjetivo también han sido declarados inconstitucionales en jurisprudencia. Hasta tanto no se adecuen las normas de los Códigos Civiles a la CDPD, de manera ejemplificativa pero no limitativa, el juicio de cese de interdicción tendría como materia:

- La eliminación formal del estado de interdicción en documentos oficiales. Esto incluye la cancelación de la inscripción de la resolución de interdicción ante la Dirección General del Registro Civil.
- El establecimiento, si es que así lo desea, de un sistema de apoyos y salvaguardias bajo lo previsto en la CDPD y la jurisprudencia de esta Suprema Corte.<sup>52</sup>
- La verificación de la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones de tutores y curadores por la duración de la interdicción.

66. Debe insistirse que en el caso de que se opte por acudir al procedimiento previsto para el cese de interdicción –o a cualquier otro– no puede exigirse que la persona que se hubiera nombrado como tutor represente a la parte actora, ni puede tener como materia el análisis de cuestiones fácticas relacionadas con diagnósticos médicos o periciales de médicos legistas. La acción debe ser desahogada exclusivamente como una cuestión de derecho en aplicación directa de la CDPD. Además, de así considerarse necesario, durante el procedimiento se realizarán los ajustes al procedimiento que se consideren necesarios para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a la parte actora.

*Efectos del reconocimiento de capacidad jurídica basado en la inconstitucionalidad del estado de interdicción en procedimientos judiciales*

67. Por último, de la revisión de la sentencia de amparo se advierte que el tribunal calificó como ineficaz el argumento de las quejas referente a que la

<sup>52</sup> Sobre apoyos y salvaguardias ver, entre otros, el amparo directo 4/2021 y el amparo directo en revisión 1533/2020.



autoridad omitió dejar a salvo sus derechos para que los hiciera valer al levantarse la interdicción. Estimó que se trataba de un concepto de violación genérico al no explicar mayor razón de su diserto. Esta Primera Sala también difiere de esta calificación.

68. Por un lado, dadas las condiciones de los reclamos formulados y la solicitud de aplicación de la CDPD, el Tribunal Colegiado debía suplir la deficiencia de la queja en aplicación de las fracciones I y VII<sup>53</sup> del artículo 79 de la Ley de Amparo.<sup>54</sup> Por otro lado, de la revisión del expediente se advierte que sí es posible advertir porqué las quejas solicitaban "dejar a salvo derechos" para efectos de que estuvieran en condiciones de formular su reclamo en otro juicio.

69. Del escrito de desahogo del requerimiento del Juez de origen se desprende que las recurrentes, desde ese momento, manifestaron que habían presentado la acción de indemnización por daños sin tener sentencia firme sobre el cese de la interdicción en atención a que la acción basada en el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal prescribe en dos años. Consideraron que, de haber esperado la resolución del procedimiento de cese, y en atención a que los hechos que fundan sus pretensiones tuvieron lugar en 2018, su acción se hubiera considerado prescrita.<sup>55</sup> Por esta razón, consideraron pertinente solicitar se les dejaran a salvo derechos para ejercer sus reclamos ante la

<sup>53</sup> "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos Regionales. La jurisprudencia de los Plenos Regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes;

"...

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio. ..."

<sup>54</sup> Al respecto, véase lo resuelto en el amparo directo en revisión 8314/2019, páginas 19 a 23.

<sup>55</sup> Foja 52 del expediente de origen.



no admisión de la demanda civil. El concepto de violación, suplido en su deficiencia, es fundado.

70. Al respecto, se estima que, en respeto al principio de seguridad jurídica, debe precisarse cómo opera la prescripción para el caso de la quejosa. En tanto la inconstitucionalidad del sistema normativo de interdicción se basa en la aplicación directa de la CDPD y de los criterios de esta Suprema Corte, es necesario pronunciarnos sobre los efectos del reconocimiento de capacidad jurídica ante órganos jurisdiccionales.

71. En atención al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 13 de la CDPD, se considera que para el ejercicio de las acciones que tengan como motivos, hechos o pretensiones llevadas a cabo durante, en relación o con motivo del estado de interdicción los plazos de prescripción no correrán hasta tanto su capacidad jurídica sea expresa o tácitamente reconocida. Como se desprende del caso, el estado de interdicción surtió efectos sobre la vida de la quejosa durante todo ese tiempo y no sería factible exigirle se ajustara a los dos años de prescripción en tanto el propio sistema judicial no le permitía plantear por sí misma su caso.

72. No obstante, a partir de la emisión de la resolución, que le reconoce plena capacidad jurídica, la quejosa se encuentra en posibilidad de acceder a la jurisdicción. En este sentido, por razones de seguridad jurídica, no puede estimarse que no le corren los plazos hasta tanto exista sentencia firme que declare el cese de interdicción, pues a partir del dictado de esta resolución es de su conocimiento que ninguna autoridad judicial puede negarle capacidad procesal con base en el estado de interdicción al que se encuentra todavía sujeta.

73. Con base en lo anterior y, para efectos de claridad y seguridad jurídica, debe estimarse que los plazos de prescripción de las acciones fundadas en hechos o pretensiones llevados a cabo durante, en relación o con motivo del estado de interdicción empezarán a correr a partir de la actualización de alguno de estos dos supuestos:

1) Se declare formalmente el cese de la interdicción mediante el procedimiento correspondiente ante el Juez de lo familiar.



2) Se le reconozca capacidad jurídica en un procedimiento judicial, ante cualquier órgano jurisdiccional, ya sea a partir de un control difuso de constitucionalidad o de la aplicación de la jurisprudencia.

74. Este aspecto deberá revisarse para el caso de que exista una declaración general de inconstitucionalidad del sistema normativo de interdicción, con base en el cual las normas del Código Civil formalmente desaparezcan. Así también, deberá revisarse el criterio si se llevan a cabo las reformas legislativas de adecuación del Código Civil a la CDPD para el reconocimiento de capacidad jurídica a las personas con discapacidad, previamente sujetas al estado de interdicción. Hasta entonces, se estima que en aplicación del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 13 de la CDPD, los plazos de prescripción para las acciones referidas se estarán a lo aquí previsto.

75. En conclusión, en atención a lo fundado tanto de los agravios como los conceptos de violación, debe concederse la protección constitucional a las quejas para los siguientes:

## VI. EFECTOS

76. En tanto no se advierten aspectos de legalidad pendientes de resolver competencia del Tribunal Colegiado del conocimiento, esta Primera Sala revoca la sentencia de amparo y concede la protección constitucional en contra de la sentencia de 16 de octubre de 2020, emitida por la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el toca 285/2020, para los efectos siguientes.

1) La Sala responsable deje insubsistente la sentencia de 16 de octubre de 2020 y, con base en las consideraciones de esta resolución, dicte otra en la que:

2) Reconozca capacidad jurídica a \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\* .

3) Omita considerar necesario para la admisión de la demanda el desahogo del requerimiento con prevención de 10 de agosto de 2020, emitido por el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México.



4) Para el caso en el que se confirme la no admisión de la demanda, deje a salvo derechos a las quejas para que hagan valer sus reclamos en la vía y forma correspondientes. Esto bajo la consideración de que los plazos de prescripción de las acciones derivadas de hechos que se llevaron a cabo durante, en relación o con motivo de la interdicción empiezan a correr a partir de la emisión de la resolución que le reconoce capacidad jurídica a la quejosa.

## VII. DECISIÓN

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* también conocida como \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\* , y a \*\*\*\*\* , para los efectos precisados en esta resolución.

**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 unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (se reservó el 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, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) y 1a./J. 37/2017 (10a.) y aisladas 1a. XLVII/2019 (10a.), 1a. CXLVII/2018 (10a.), 1a. XXV/2017 (10a.), 1a. CCCLII/2013 (10a.), 1a. CCCL/2013 (10a.), 1a. CCCXLIX/2013 (10a.), 1a. CCCXLV/2013 (10a.), 1a. CCCXLVII/2013 (10a.), 1a. CCCXLIII/2013 (10a.), 1a. CCCXLII/2013 (10a.), 1a. CCCXLI/2013 (10a.) y 1a. CCCXL/2013 (10a.), citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325, con número de registro digital: 2005917.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 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 12 de diciembre 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 el amparo directo en revisión 4193/2021.

1. En sesión de veintisiete de abril de dos mil veintidós, esta Primera Sala resolvió por unanimidad de cinco votos<sup>1</sup> el asunto citado al rubro, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado.

### Consideraciones de la sentencia

2. En la ejecutoria que da lugar al presente voto, la Primera Sala determinó que el Tribunal Colegiado incurrió en una omisión al no dar respuesta a los conceptos de violación, de los cuales debía determinar si el acto reclamado violaba

<sup>1</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández; y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (se reservó el derecho a formular voto concurrente).



el derecho al reconocimiento de capacidad jurídica de la quejosa, con independencia de que la acción reclamada en el juicio de origen fuera de indemnización por daños; de ahí, que la litis del juicio frente al órgano de amparo consistía en analizar la constitucionalidad de la resolución que confirmó el desechamiento de la demanda civil por falta de capacidad jurídica de una de las quejosas al encontrarse en estado de interdicción.

3. A partir de ello, la Primera Sala consideró que si bien es válido que se establezcan condiciones para el acceso a los tribunales y se regulen distintas vías y procedimientos que responden a razones de seguridad jurídica. No obstante, la exigencia de que las personas tengan que ir al juicio de cese de interdicción antes de poder acudir a cualquier tipo de procedimiento judicial constituye un requisito obstaculizador carente de proporcionalidad y, por tanto, violatorio del derecho de acceso a la jurisdicción.
4. Esto se consideró así, pues la misma denegación de capacidad jurídica transgrede el principio de dignidad humana, y constituye una acción estigmatizante. Además, representa una carga (económica y social) adicional para las personas que pueden encontrarse ya en una situación de vulnerabilidad derivada tanto del propio estado de interdicción como de estigmas y exclusión social.
5. Se estimó que, debe tenerse presente la finalidad de la CDPD<sup>2</sup> y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa. En supuestos como el del caso concreto, la interdicción se constituyó como una barrera para el efectivo ejercicio de sus derechos, por lo que, en coherencia con la CDPD, la barrera debe eliminarse. Esto implica el reconocimiento de capacidad jurídica a las personas mayores de edad con discapacidad (con o sin estado de interdicción) en todos los procedimientos judiciales federales o locales, ya sea frente a Jueces familiares o civiles, ante tribunales laborales o juicios administrativos, incluyendo procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, etcétera.
6. Se resolvió que en tanto el reconocimiento de la capacidad jurídica esté vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos, su limitación para el acceso a la jurisdicción (aunque sea sólo por el tiempo en el que se tramite el cese) resulta injustificada.

---

<sup>2</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.





7. De ahí, que debía reconocerse capacidad jurídica a la quejosa, aunque esté formalmente sujeta al estado de interdicción, no sólo en los juicios cuya materia sea, estrictamente, la declaración o el cese de la interdicción. Es decir, que debe reconocerse capacidad jurídica en todos los procedimientos en los que el estado de interdicción sea un factor de decisión, ya sea que se plantee como acto destacado o como norma de procedimiento aplicable al caso, aunado a que a fin de garantizar el acceso a la justicia de personas con discapacidad en condiciones de igualdad deberán garantizarse las condiciones de accesibilidad a la justicia bajo lo previsto en la CDPD, con la posibilidad de realizar ajustes al procedimiento de así considerarse necesario.
8. Por otra parte, se consideró que lo antes resuelto no impide que la quejosa pueda acudir al procedimiento de cese de interdicción que se prevé en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, juicio que deberá adecuarse a los estándares establecidos por esta Primera Sala en el amparo directo 4/2021 y la aplicación directa de la CDPD. Hasta tanto no se adecuen las normas de los Códigos Civiles a la CDPD, de manera ejemplificativa pero no limitativa, el juicio de cese de interdicción tendría como materia:
  - La eliminación formal del estado de interdicción en documentos oficiales. Esto incluye la cancelación de la inscripción de la resolución de interdicción ante la Dirección General del Registro Civil.
  - El establecimiento, si es que así lo desea, de un sistema de apoyos y salvaguardias bajo lo previsto en la CDPD y la jurisprudencia de esta Suprema Corte.
  - La verificación de la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones de tutores y curadores por la duración de la interdicción.
9. Se estableció que en el caso de que se opte por acudir al procedimiento previsto para el cese de interdicción no puede exigirse que la persona que se hubiera nombrado como tutor represente a la parte actora, ni puede tener como materia el análisis de cuestiones fácticas relacionadas con diagnósticos médicos o periciales de médicos legistas. La acción debe ser desahogada exclusivamente como una cuestión de derecho en aplicación directa de la CDPD. Además, de así considerarse necesario, durante el procedimiento se realizarán los ajustes al procedimiento que se consideren necesarios para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a la parte actora.
10. Por último, respecto al argumento de las quejas referente a que la autoridad omitió dejar a salvo sus derechos para que los hiciera valer al levantarse la



interdicción, contrario a lo establecido por el tribunal de amparo en el sentido de que era un concepto de violación genérico al no explicar mayor razón de su diserto, esta Primera Sala consideró que sí es posible advertir por qué las quejas solicitaban "dejar a salvo derechos" para efectos de que estuvieran en condiciones de formular su reclamo en otro juicio.

11. Ello ya que del escrito de desahogo del requerimiento del Juez de origen se desprende que las recurrentes, manifestaron que habían presentado la acción de indemnización por daños sin tener sentencia firme sobre el cese de la interdicción en atención a que la acción basada en el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal prescribe en dos años. Consideraron que, de haber esperado la resolución del procedimiento de cese, su acción se hubiera considerado prescrita. Por esta razón, estimaron pertinente solicitar se les dejaran a salvo sus derechos para ejercer sus reclamos ante la no admisión de la demanda civil.
12. En atención al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 13 de la CDPD, se determinó que para el ejercicio de las acciones que tengan como motivos, hechos o pretensiones llevadas a cabo durante, en relación o con motivo del estado de interdicción los plazos de prescripción no correrán hasta tanto su capacidad jurídica sea expresa o tácitamente reconocida. Como se desprende del caso, el estado de interdicción surtió efectos sobre la vida de la quejosa durante todo ese tiempo y no sería factible exigirle se ajustara a los dos años de prescripción en tanto el propio sistema judicial no le permitía plantear por sí misma su caso. No obstante, a partir de la emisión de la resolución, que le reconoce plena capacidad jurídica, la quejosa se encuentra en posibilidad de acceder a la jurisdicción.

### **Razones de la concurrencia**

13. Si bien concuerdo en que debe reconocerse capacidad jurídica a la quejosa, aunque esté formalmente sujeta al estado de interdicción no sólo en los juicios cuya materia sea, estrictamente, la declaración o el cese de la interdicción, sino debe reconocerse la capacidad jurídica en todos los procedimientos en los que el estado de interdicción sea un factor de decisión, ya sea que se plantee como acto destacado o como norma de procedimiento aplicable al caso.
14. No obstante, considero que en el apartado relativo a la posibilidad de la quejosa de acudir al procedimiento de cese de interdicción, se debió precisar que esta cesación deberá proceder sin cuestionamiento alguno, es decir, bajo la simple



petición de la persona con discapacidad declarada interdicta, pues si bien en el desarrollo de la ejecutoria se señala que dicho estado de interdicción es inconstitucional y que todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica, me parece importante que debió hacerse la precisión mencionada en este apartado para que no exista duda alguna de ello por parte de los órganos jurisdiccionales que pudiere convertirse en una barrera para el ejercicio de las personas con discapacidad de su derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que con los demás y de acceso a la justicia.

15. Por las razones expuestas, de manera respetuosa emito el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo en revisión 4193/2021.

En la sesión pública ordinaria celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, determinando por unanimidad amparar a la quejosa.

El amparo se concedió para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra en la que siguiendo los lineamientos establecidos en la propia ejecutoria realice lo siguiente:

- "1) La Sala responsable deje insubsistente la sentencia de 16 de octubre de 2020 y, con base en las consideraciones de esta resolución, dicte otra en la que:
- "2) Reconozca capacidad jurídica a \*\*\*\*\* , también conocida como \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\* .
- "3) Omita considerar necesario para la admisión de la demanda el desahogo del requerimiento con prevención de 10 de agosto de 2020, emitido por el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México.
- "4) Para el caso en el que se confirme la no admisión de la demanda, deje a salvo derechos a las quejas para que hagan valer sus reclamos en la vía y forma correspondientes. Esto bajo la consideración de que los plazos de prescripción de las acciones derivadas de hechos que se llevaron a cabo durante, en



relación o con motivo de la interdicción empiezan a correr a partir de la emisión de la resolución que le reconoce capacidad jurídica a la quejosa."

Aunque comparto el sentido de la sentencia, difiero de los alcances que se dan al amparo por lo siguiente:

Si ya se ha determinado que el juicio de interdicción es inconstitucional, me parece que es un contrasentido exigir que la quejosa demuestre con las copias del juicio respectivo, que ya se levantó el estado de interdicción, por tanto, creo que es incorrecto que la responsable haya exigido que la quejosa exhibiera las copias certificadas de las que se derive que el estado de interdicción ha sido levantado, creo que sólo tenía que demostrar que se le puso en estado de interdicción, pero como parte de los elementos que se tienen que acreditar para la procedencia de su acción. Además, al tratarse de una persona con discapacidad intelectual, el Juez de oficio pudo recabar las copias que exigió a la quejosa.

Bajo esa lógica, me parece que si en la propia sentencia a que este voto se refiere, se reconoce que las personas con discapacidad, tienen derecho a que se les reconozca su capacidad, era innecesario dejar a salvo los derechos para que se hiciera valer al levantarse el estado de interdicción; y si no existía algún otro aspecto que impidiera la admisión de la demanda, ésta debió admitirse y resolver de fondo el asunto, pues desde mi perspectiva, su estudio no puede condicionarse a que se levante el estado de interdicción declarado en un juicio que resulta inconstitucional.

Además, esa exigencia es tanto como estimar que su capacidad está condicionada a que se levante el estado de interdicción, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, e, incluso, me parece que es contrario a la capacidad que se le reconoce en la propia sentencia.

Por otro lado, aunque comparto la decisión de revocar la sentencia recurrida, no concuerdo con la decisión de amparar desde el recurso de revisión, pues con independencia de que en este tipo de asuntos, por regla general, cuando se revoca la sentencia, se devuelven los autos al Tribunal Colegiado para que tomando en cuenta los lineamientos establecidos por la Sala, sea él quien resuelva lo conducente, considero que esa regla es muy conveniente, porque al devolver los autos al Tribunal Colegiado, a efecto de que vuelva a dictar



una sentencia, se le obliga a conocer y aplicar de primera mano, los criterios que emite esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo anterior, aunque comparto el sentido de la sentencia, emito el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TIENEN CAPACIDAD JURÍDICA PARA COMPARECER EN CUALQUIER JUICIO, AUNQUE SE ENCUENTREN FORMALMENTE SUJETAS AL ESTADO DE INTERDICCIÓN.**

Hechos: Una mujer y su madre acudieron a un juicio ordinario civil para reclamar una indemnización por daños. La señora alegó que había sido institucionalizada sin su consentimiento por catorce años, que la habían separado de su familia y privado de la relación con su hija, quien había sido dada en adopción. Además, sostuvo que había sido sometida a medicación forzada y tratos inhumanos. El Juez de primera instancia requirió a las actoras para que presentaran copias certificadas del juicio de interdicción que se había llevado en contra de una de ellas. Posteriormente, consideró incumplido el requerimiento y tuvo por no admitida la demanda. La Sala Civil confirmó la decisión al considerar que la actora no contaba con capacidad jurídica para acudir al juicio y era necesario que su tutora ejerciera su representación. Las actoras presentaron demanda de amparo. El Tribunal Colegiado consideró que no era materia del juicio de amparo analizar la capacidad jurídica de la quejosa, toda vez que la acción ejercida en el juicio ordinario civil fue de indemnización por daños y no de cese de interdicción. En revisión, las quejas argumentaron que la capacidad jurídica debe reconocerse en cualquier procedimiento.

Criterio jurídico: Debe reconocerse capacidad jurídica –sin participación del tutor– no sólo en los juicios cuya materia sea la declaración o el cese de la interdicción, sino en todos los procedimientos en los que esta figura sea un factor de decisión, ya sea que se plantee como acto destacado o como norma de procedimiento aplicable al caso.



Justificación: La Primera Sala ha sido contundente en concluir que la figura del estado de interdicción es inconstitucional porque vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho de igual reconocimiento previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La exigencia de que las personas tengan que ir al juicio de cese de interdicción antes de poder acudir a cualquier tipo de procedimiento judicial constituye un requisito obstaculizador carente de proporcionalidad y, por tanto, violatorio del derecho de acceso a la jurisdicción. Esto es así, pues de los precedentes se advierte que la misma denegación de capacidad jurídica transgrede el principio de dignidad humana y constituye una acción estigmatizante. Además, representa una carga (económica y social) adicional para las personas que pueden encontrarse ya en una situación de vulnerabilidad derivada tanto del propio estado de interdicción como de exclusión social. En tanto el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos, su limitación para el acceso a la jurisdicción (aunque sea sólo por el tiempo en el que se tramite el cese) resulta injustificada. La interdicción se constituyó como una barrera para el efectivo ejercicio de sus derechos, por lo que en aplicación directa del convenio internacional la barrera debe eliminarse. En los casos en los que Jueces y Juezas, locales o federales, reconozcan capacidad jurídica para actuar en un juicio a una persona sujeta al estado de interdicción deberán garantizar las condiciones de accesibilidad a la justicia bajo lo previsto en la Convención, con la posibilidad de realizar ajustes al procedimiento de considerarlo necesario.

#### **1a./J. 161/2022 (11a.)**

Amparo directo en revisión 4193/2021. Eva Edith García González, también conocida como Eva Salas Velázquez y/o Eva Salas Vázquez y otra. 27 de abril de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Sofía Del Carmen Treviño Fernández.



Tesis de jurisprudencia 161/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PRESCRIPCIÓN. PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE TENGAN COMO MOTIVO EL ESTADO DE INTERDICCIÓN, NO CORRERÁN PLAZOS HASTA EN TANTO LA CAPACIDAD JURÍDICA DEL ACCIONANTE SEA RECONOCIDA.**

Hechos: Una mujer y su madre acudieron a un juicio ordinario civil para reclamar una indemnización por daños. La señora alegó que había sido institucionalizada sin su consentimiento por catorce años, que la habían separado de su familia y privado de la relación con su hija, quien había sido dada en adopción. Además, sostuvo que había sido sometida a medicación forzada y tratos inhumanos. El Juez de primera instancia requirió a las actoras para que presentaran copias certificadas del juicio de interdicción que se había llevado en contra de una de ellas. Posteriormente, consideró incumplido el requerimiento y tuvo por no admitida la demanda. La Sala Civil confirmó la decisión al considerar que la actora no contaba con capacidad jurídica para acudir al juicio y era necesario que su tutora ejerciera su representación. Las actoras presentaron demanda de amparo en la que solicitaron, entre otros aspectos, se dejara a salvo su derecho para hacer valer el reclamo de daños en otro juicio pues, de esperar el trámite del cese de la interdicción, su acción de responsabilidad extracontractual habría prescrito. El Tribunal Colegiado consideró ineficaz el argumento.

Criterio jurídico: Con base en el derecho de acceso a la justicia, para el ejercicio de las acciones que tengan como motivo hechos o pretensiones llevadas a cabo durante, en relación o con motivo del estado de interdicción, los plazos de prescripción no correrán hasta en tanto la capacidad jurídica del accionante sea expresa o tácitamente reconocida.

Justificación: La Primera Sala ha sido contundente en concluir que la figura del estado de interdicción es inconstitucional porque vulnera el derecho a



la igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho de igual reconocimiento previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El estado de interdicción surtió efectos sobre la vida de la quejosa durante todo ese tiempo y no sería factible exigirle se ajustara a los dos años de prescripción en tanto el propio sistema judicial no le permitía plantear por sí misma su caso. A partir de la emisión de la resolución, que le reconoce plena capacidad jurídica, la quejosa se encuentra en posibilidad de acceder a la jurisdicción. En este sentido, por razones de seguridad jurídica, no puede estimarse que no le corren los plazos hasta en tanto exista sentencia firme que declare el cese de interdicción, pues a partir del dictado de esta resolución es de su conocimiento que ninguna autoridad judicial puede negarle capacidad procesal con base en el estado de interdicción al que se encuentra todavía sujeta. Con base en el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe estimarse que los plazos de prescripción de las acciones fundadas en hechos o pretensiones llevados a cabo durante, en relación o con motivo del estado de interdicción empezarán a correr a partir de la actualización de alguno de estos dos supuestos: 1) Se declare formalmente el cese de la interdicción mediante el procedimiento correspondiente ante el Juez de lo familiar; 2) Se le reconozca capacidad jurídica en un procedimiento judicial, ante cualquier órgano jurisdiccional, ya sea a partir de un control difuso de constitucionalidad o de la aplicación de la jurisprudencia.

#### 1a./J. 162/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4193/2021. Eva Edith García González, también conocida como Eva Salas Velázquez y/o Eva Salas Vázquez y otra. 27 de abril de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Sofía Del Carmen Treviño Fernández.

Tesis de jurisprudencia 162/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





## **REPARACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 2086, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hermano, quien 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, no se actualizaba en el caso concreto la legitimación activa para demandar daños patrimoniales, pues son los herederos los que, en primer término, pueden exigir este tipo de daños y no así un familiar, esto, sin haberse acreditado antes la falta de herederos o la imposibilidad para designarlos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 2086, fracción I, del Código Civil para el Estado de Sonora, sólo supera un examen de constitucionalidad en atención al derecho de acceso a la justicia si se interpreta de conformidad con la Constitución General.

Justificación: El referido artículo, 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 del propio código que regula la responsabilidad extracontractual objetiva, admite al menos dos interpretaciones posibles. La primera radica en que son herederos los que así sean declarados en términos de ley –judicial o extrajudicialmente en la sucesión testamentaria o intestamentaria–, quienes además deberían actuar a través del albacea designado en la sucesión. Esta opción interpretativa es inconstitucional, toda vez que es una medida que adolece de proporcionalidad en sentido estricto. El derecho de acción se supe- dita 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 lo tanto, el sacrificio al cual se somete el derecho de acción es demasiado fuerte frente a la tutela del principio



de seguridad jurídica. Asimismo, 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 transmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos. 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. Ahora bien, la segunda opción interpretativa radica en que el concepto de heredero aludido en la referida fracción abarque a los familiares de la persona fallecida, acotándose a las personas que por ley estarían llamadas a la sucesión legítima. Esta modalidad interpretativa sí cumple con las existencias del test de proporcionalidad para respetar el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia. 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. Además, conforme a lo fallado por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 196/2019, es una medida legislativa idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, ya que tiende directamente a la consecución de dicho fin y no concurren medidas alternativas igualmente idóneas; adicionalmente, los beneficios superan los costos, ya que aunque se acotan 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. Siendo importante mencionar que esta decisión no implica un pronunciamiento anticipado de constitucionalidad sobre la preeminencia de la condición de heredero por sucesión legítima sobre la dependencia económica u otro tipo de relación familiar para efectos de la reparación patrimonial. 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).

1a./J. 166/2022 (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 166/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de noviembre de dos mil veintidós.

**Nota:** La sentencia dictada en el amparo directo en revisión 538/2021, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo III, agosto de 2022, página 2534, con número de registro digital: 30855.

La parte conducente de la sentencia dictada en la contradicción de tesis 196/2019 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 76, Tomo I, marzo de 2020, página 320, con número de registro digital: 29359.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. LA FALTA DE PROVISIÓN LEGAL DE UN REQUERIMIENTO PREVIO A SU DECLARACIÓN PARA QUE LAS PARTES IMPULSEN EL PROCEDIMIENTO ES ACORDE CON LA NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN Y CON EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.**

**Hechos:** Dos Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron asuntos en los que analizaron si debe requerirse a las partes previamente a declarar la caducidad de la instancia en un procedimiento civil. Uno de esos órganos jurisdiccionales estableció que era necesario ese requerimiento para que las partes manifestaran su voluntad de continuar con el procedimiento. Mientras que el otro tribunal determinó que dicho requerimiento es innecesario porque la caducidad opera de pleno derecho.

**Criterio jurídico:** El marco jurídico y jurisprudencial que sustenta la caducidad de la instancia determina que esta figura opera de pleno derecho cuando las partes incumplen con la carga de impulsar el procedimiento, ya que el abandono del procedimiento manifiesta su voluntad tácita de no continuar su tramitación, por lo que, acorde con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y la finalidad de orden público que reviste a la caducidad de la instancia, es innecesario requerir a las partes previamente a su declaración.

**Justificación:** La caducidad de la instancia es una institución que conjuga los intereses privados y públicos. Los primeros, al respetar el derecho de iniciación, consecución y disposición del proceso; y los segundos, porque expresan el interés público del Estado en la continuación armónica y eficiente de los procesos hasta su conclusión.



De esa forma, la caducidad de la instancia es de orden público y opera de pleno derecho, cuando, por causas imputables a las partes dejan de cumplir con la carga de producir las actuaciones necesarias para impulsar el procedimiento hasta llegar a la emisión del fallo definitivo, frente a lo cual surge la necesidad de evitar un estado de permanente inseguridad ante la falta de conclusión de un juicio. Esto es acorde con el principio dispositivo que rige los procedimientos civiles y con la prohibición de obligar a las partes en una controversia judicial a continuar un proceso del cual ya no tienen interés, pues no hay sustento en ese sentido cuando es patente su voluntad de abandonarlo.

Por tanto, las partes deben asumir que la sanción de ese abandono es que la caducidad opere de pleno derecho, esto es, que sus efectos se producen por ministerio de la ley y no se requiere de un procedimiento judicial adicional dentro del propio juicio para decretarla, como sería un incidente, pues además de no disponerlo la ley, desnaturalizaría esa figura jurídica al implicar un trámite adicional que resulta innecesario cuando las partes ya han evidenciado su voluntad de abandonar el procedimiento.

Así, a través de la declaración de caducidad, el Estado cumple con su deber de garantizar la impartición de justicia en los plazos y términos previamente establecidos. Sin embargo, esto no significa que las partes ya no tengan oportunidad de acudir a los tribunales, ya que la caducidad de la instancia no extingue el derecho a promover nuevamente una acción que resuelva la controversia relativa.

#### **1a./J. 158/2022 (11a.)**

Contradicción de tesis 341/2021. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 4 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 María Elena Corral Goyeneche.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 403/2018, el cual dio origen a la tesis aislada



I.3o.C.361 C (10a.), de título y subtítulo: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA O PERENCIÓN. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 373 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA SER CONFORME CON EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN CUANTO AL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA EN SU VERTIENTE DE ACCESO A LA JUSTICIA, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL, PREVIO A LA CONCLUSIÓN DEL LAPSO AHÍ ESTABLECIDO, DEBERÁ PREVENIR AL INTERESADO PARA QUE EN UN PLAZO QUE CONSIDERE PRUDENTE CUMPLA CON SU CARGA PROCESAL, CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE, EN CASO DE INCUMPLIMIENTO, SE DECRETARÁ AQUÉLLA."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, Tomo III, página 2541, con número de registro digital: 2021405, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 206/2021, en el que sostuvo que de un análisis del artículo 29 bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, se advierte que la caducidad de la instancia opera de pleno derecho, una vez transcurridos ciento ochenta días naturales, a partir de la notificación de la última determinación judicial, no hubiere promoción alguna de las partes tendiente a la consecución del procedimiento, la cual es de orden público y opera por el solo transcurso del tiempo, lo que hace innecesario el requerimiento a las partes previamente a decretar la caducidad de la instancia.

Tesis de jurisprudencia 158/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **COMPENSACIÓN ECONÓMICA. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE LA PERSONA QUE LA SOLICITE HAYA REALIZADO TRABAJO DEL HOGAR O DE CUIDADO NO VIOLA EL DERECHO A LA PROPIEDAD.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron asuntos con hechos sustancialmente similares en los que un hombre demandó una compensación económica a cargo de su ahora excónyuge. El demandante no había probado que se dedicó a labores del hogar y/o al cuidado de los hijos durante el matri-



monio, pero argumentó que los bienes propiedad de la esposa fueron adquiridos con aportaciones económicas derivadas de su trabajo remunerado. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos al analizar la compensación económica solicitada. El primero concluyó que era procedente inaplicar la porción normativa que establece el trabajo en el hogar y de cuidados como requisito para acceder a la compensación, al considerar que violaba el derecho a la propiedad privada previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de justa indemnización. Por su parte, el segundo tribunal revocó la sentencia que ordenó el pago de la compensación, al considerar que no se había acreditado que el demandante se hubiera dedicado a las labores del hogar o al cuidado de los hijos, requisito necesario para la procedencia de la compensación.

**Criterio jurídico:** Para la procedencia de la compensación económica, está justificado exigir que la persona que la solicite haya desempeñado, en alguna medida, trabajo del hogar o labores de cuidado, pues son los costos de oportunidad de la realización de ese trabajo lo que se pretende compensar. Cuando la legislación local así lo establezca o la aplicación de la figura derive de la jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este requisito no resulta en una limitación injustificada al derecho de propiedad, pues cumple con un propósito constitucional específico y existen otros mecanismos para evitar el empobrecimiento injustificado derivado del divorcio o separación.

**Justificación:** La compensación económica permite reconocer que el trabajo del hogar y de cuidado generan costos de oportunidad en perjuicio de quienes los llevan a cabo y beneficia económicamente a las personas que lo reciben. Realizar este tipo de labores históricamente desvalorizadas coloca particularmente a las mujeres en situación de desventaja, pues hasta el día de hoy, son ellas las que de manera desproporcionada las desempeñan. Para remediar esta situación, esta Primera Sala ha desarrollado criterios sobre cómo deben compensarse esos costos de oportunidad y sobre el papel activo que deben adoptar los órganos jurisdiccionales en estos casos para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Estos deberes específicos no responden a la pretensión de igualar las masas patrimoniales de las partes ante un divorcio o separación, por lo que no son trasladables automáticamente a cualquier otra situación de even-





tual desproporción de bienes con posterioridad a la separación. Ahora bien, la exclusión de la compensación económica de otros supuestos de discordancia sobre los bienes no viola el derecho a la propiedad ni autoriza el empobrecimiento injustificado de alguno de los cónyuges. Esto es así, pues esta figura se encuentra inscrita en un sistema más amplio que incluye la pensión alimenticia en casos de necesidad, y no excluye la posibilidad de aplicar las normas generales para el reconocimiento de propiedad o de trabajo como son las reglas de disolución de las sociedades civiles, del enriquecimiento sin causa, entre otras. En caso de que se ejerzan este tipo de acciones o se adviertan de oficio en atención a la causa de pedir, será el juzgado familiar quien deberá conocer de todos los reclamos patrimoniales derivados del posible desequilibrio económico que derive de la disolución del vínculo matrimonial.

### 1a./J. 133/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 229/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. 19 de octubre de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Sofía del Carmen Treviño Fernández.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 861/2015, el cual dio origen a la tesis aislada XI.1o.C.31 C (10a.), de título y subtítulo: "INDEMNIZACIÓN DE HASTA EL 50 % DE LOS BIENES ADQUIRIDOS DURANTE LA VIGENCIA DEL MATRIMONIO. PROCEDE INAPLICAR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 277 DEL CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, CUANDO SE DEMOSTRÓ QUE AMBOS CÓNYUGES CONTRIBUYERON A SU ADQUISICIÓN, PERO SÓLO UNO DE ELLOS APARECE COMO PROPIETARIO."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo II, página 1746, con número de registro digital: 2014124, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 hrs.



El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 81/2021 (cuaderno auxiliar 326/2021), en el que determinó que si bien la legislación del Estado de Campeche no contemplaba la figura de la "compensación patrimonial o división de bienes", lo cierto era que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había determinado que la misma tenía aplicación aun cuando no se contemplara en las legislaciones locales, en los casos en que el cónyuge solicitante se hubiera dedicado preponderantemente al hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos, sin que fuera dable tomar en cuenta otras circunstancias.

Tesis de jurisprudencia 133/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**CONTRATO DE OBRAS A PRECIO ALZADO PREVISTO EN EL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE SINALOA. PROCEDE LA VÍA MERCANTIL PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO CUANDO ES CELEBRADO POR UNA EMPRESA DEDICADA A LA CONSTRUCCIÓN Y EL OBJETO DE DICHO CONTRATO ESTÁ RELACIONADO DIRECTAMENTE CON SU OBJETO SOCIAL, PUES SE TRATA DE UN ACTO DE COMERCIO.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que determinaron si el incumplimiento del contrato de obras a precio alzado regulado por los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, celebrado por una empresa dedicada a la construcción, podía tramitarse por la vía mercantil y arribaron a conclusiones contradictorias. Mientras un tribunal determinó que no podía tramitarse la demanda en dicha vía porque no es un acto de comercio sino de naturaleza civil, el otro órgano jurisdiccional resolvió que sí procede la vía mercantil porque se trata de un acto de comercio.

**Criterio jurídico:** Procede la vía mercantil para resolver las controversias derivadas de los contratos de obra a precio alzado, previstos en los artículos 2498



a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, celebrados por empresas dedicadas a la construcción y que tengan por objeto realizar obras directamente relacionadas con su objeto social; toda vez que, en ese supuesto, dichos contratos tienen el carácter de actos de comercio.

**Justificación:** Si bien el artículo 75 del Código de Comercio no clasifica como actos de comercio los contratos de obras a precio alzado, la fracción VI de dicho artículo sí reputa como actos de comercio los realizados por empresas de construcciones que estén directamente relacionados con su objeto social.

Al respecto, el contrato de obras a precio alzado regulado por los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, se encuentra directamente relacionado con el objeto social de las empresas de construcción, pues a través de él una persona empresaria se obliga a ejecutar alguna obra en beneficio de otra, quien a su vez debe pagar por ella un precio cierto, lo que tiene un carácter comercial.

En ese sentido, toda vez que de conformidad con el artículo 1049 del Código de Comercio, los juicios mercantiles tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que se deriven de los actos comerciales definidos, entre otros preceptos, por el artículo 75; y que el diverso 1050 dispone que cuando conforme a las disposiciones mercantiles, para una de las partes que intervienen en un acto, éste tenga naturaleza comercial y para la otra tenga naturaleza civil, la controversia derivada de dicho acto se regirá conforme a las leyes mercantiles; por lo tanto, resulta procedente la vía mercantil para resolver las controversias que surjan con motivo de este tipo de contratos cuando sean celebrados por empresas de construcción y estén directamente relacionados con la realización de su objeto social.

#### 1a./J. 134/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 26/2022. Entre los sustentados por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. 8 de junio 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. Secretario: Eduardo Román González.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 481/2020, 522/2020, 523/2020, 233/2021, 235/2021, 253/2021 y 261/2021, en los que determinó que sí era procedente la vía mercantil para demandar el incumplimiento de un contrato de obra a precio alzado celebrado por una contratista en su actividad de construcción, de conformidad con los artículos 75, fracción VI, 1049 y 1050 del Código de Comercio. Lo anterior, pues los contratos se celebraron en cumplimiento del objeto social de la actora (empresa de construcción) y con fines de especulación, por lo que son actos de comercio y, en consecuencia, las controversias derivadas de dichos contratos deben ventilarse conforme a las reglas mercantiles; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 482/2020 (cuaderno auxiliar 170/2021), 66/2021 (cuaderno auxiliar 495/2021), 114/2021 (cuaderno auxiliar 330/2021), 117/2021 (cuaderno auxiliar 260/2021), 252/2021 (cuaderno auxiliar 371/2021) y 262/2021 (cuaderno auxiliar 335/2021), en los que sostuvo que el contrato de obra a precio alzado no se encontraba expresamente establecido en el artículo 75 del Código de Comercio como un acto de comercio, sino que se trata de un acto de naturaleza civil regulado por el Código Civil para el Estado de Sinaloa, por lo que fue correcta la decisión del Juez de considerar que la vía mercantil no es procedente. Consideró, además que, si bien es cierto que la parte actora es una sociedad mercantil que tiene como objeto realizar la construcción de edificios, también lo es que esa calidad es insuficiente para establecer la admisión de la demanda en la vía mercantil, pues la condición necesaria es que se realice un acto de comercio, lo cual no acontece en el caso, ya que la celebración del contrato de obra a precio alzado no tiene como objeto inmediato un lucro.

Tesis de jurisprudencia 134/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CONTRATO DE SEGURO. PARA QUE SURTA EFECTOS PROBATORIOS CUALQUIER ESTIPULACIÓN EN LAS CONDICIONES GENERALES, ES NECESARIO QUE SE ACREDITE FEHACIENTEMENTE QUE TALES CONDICIONES FUERON CONOCIDAS POR LA PERSONA ASEGURADA.**

**Hechos:** Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito llegaron a conclusiones distintas al analizar la obligación de las compañías de seguros de entregar a sus clientes las condiciones generales del contrato de seguro. El Tribunal Colegiado consideró que la comunicación de las condiciones generales se acredita con la impresión de una leyenda en la póliza respectiva que indique que la persona asegurada recibió y se da por enterada del contenido del contrato. Por su parte, el Pleno de Circuito estableció que la impresión de una leyenda de esa naturaleza o la indicación de que esas condiciones generales pueden ser consultadas en una página de Internet no es suficiente para acreditar que la compañía aseguradora comunicó esas condiciones, pues para ello es indispensable la firma de recibido de la persona asegurada o cualquier otra expresión de la voluntad que así lo demuestre.

**Criterio jurídico:** Para que una estipulación en las condiciones generales de un contrato de seguro surta efectos probatorios en contra de la persona asegurada debe existir constancia fehaciente de que las referidas condiciones, incluidas aquellas que contienen cláusulas adicionales de la póliza, fueron efectivamente entregadas al contratante o que éste indudablemente tuvo acceso a su contenido, por lo que cualquier impresión en la póliza, puesta unilateralmente por la compañía, es insuficiente para acreditar que se comunicaron las condiciones generales del contrato a la persona asegurada.

**Justificación:** Del contenido de los artículos 7, 20, 24 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, 56 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, se advierte una serie de obligaciones a cargo de las compañías de seguros, entre ellas, la de entregar junto con la póliza respectiva, las condiciones generales del contrato. Dicha entrega debe estar respaldada con la firma de la persona contratante o con cualquier otro medio idóneo que la acredite, por lo que las leyendas impresas en la carátula de la póliza, en el sentido de que las condiciones generales del



contrato fueron entregadas, son ineficientes para demostrar que la persona que ha contratado un seguro efectivamente recibió el documento que contiene esas condiciones.

Si bien con los avances tecnológicos, las condiciones generales de los contratos pueden constar en medios electrónicos, lo cierto es que cuando las compañías de seguros y las personas adquirentes de esos servicios acuerden que dichas condiciones generales pueden ser consultadas en páginas de Internet o en cualquier otro medio digital, debe dejarse constancia de ello, es decir, la evidencia de que la parte contratante tuvo acceso efectivo de manera completa al contenido del contrato (las condiciones generales y demás documentos que contengan cláusulas adicionales que en su caso lo integren), y que la página de Internet o cualquier otro medio digital consultados concuerdan con lo descrito en ese documento.

#### **1a./J. 159/2022 (11a.)**

Contradicción de criterios 139/2022. Entre los sustentados por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno del Decimoprimer Circuito. 28 de septiembre 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 Ricardo Martínez Herrera.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 239/2021, en el que consideró que es suficiente la impresión de una leyenda en la póliza donde indique que, al recibir la póliza, la persona asegurada también recibe y queda enterada de las condiciones generales y particulares que rigen el contrato. Aunado a que durante el juicio la persona asegurada exhibió la póliza respectiva, por lo que dicha exhibición constituía prueba en su contra; y

El sostenido por el Pleno del Decimoprimer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2019, la cual dio origen a la tesis jurisprudencial PC.XI. J/3 C (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATO DE SEGURO. LA LEY ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LA ASEGURADORA DE ENTREGAR LAS CONDICIONES GENERALES



QUE LO RIGEN, Y ÉSTA CUMPLE CUANDO LAS COMUNICA FEHACIENTEMENTE AL ASEGURADO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, marzo de 2021, Tomo III, página 2271, con número de registro digital: 2022849.

Tesis de jurisprudencia 159/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, DEBE EXCLUIR EL PERIODO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ SUS LABORES EXCLUSIVAMENTE CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en cuanto a si en el cómputo del plazo de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, para la presentación de una demanda de amparo directo en contra las sentencias condenatorias que impongan una pena de prisión, procede o no descontar los días en que la autoridad responsable suspendió sus labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), como un caso de excepción. Un Tribunal consideró que no debía descontarse dicho periodo de contingencia y por tanto sobreseyó en el juicio porque la demanda de amparo fue extemporánea. El otro Tribunal determinó que sí debía excluirse dicho periodo, por lo que admitió la demanda y procedió a analizar el fondo del asunto.

**Criterio jurídico:** En el cómputo del plazo de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para promover un juicio de amparo directo en contra una sentencia condenatoria que imponga una pena de prisión, se debe excluir el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores



exclusivamente con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), pues esto impidió que estuvieran en condiciones de desarrollar sus actividades y atender al público de manera habitual.

**Justificación:** El artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo prevé que podrá presentarse la demanda de amparo en el plazo de ocho años cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión. Dicho precepto permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege, la libertad personal.

Por otro lado, la Primera Sala ha señalado que el principio *pro actione* está encaminado a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa. Así, en aras de otorgar la máxima protección al derecho de acceso a la justicia de las personas privadas de su libertad con motivo de una sentencia condenatoria dictada en su contra y en atención al contexto de pandemia en el que las autoridades responsables suspendieron sus labores y, por tanto, no estuvieron en condiciones de desarrollar sus actividades y atender al público de manera habitual, para el cómputo de la presentación de la demanda de amparo directo deben contemplarse los días inhábiles determinados para la autoridad responsable, únicamente por el caso excepcional de la pandemia suscitada a nivel mundial. Lo anterior porque esta Primera Sala no puede ser ajena a las diversas alteraciones que este fenómeno atípico impuso en la forma de organizar tiempos hábiles y laborales, lo cual provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales.

Esto resulta relevante en el caso en cuestión, en virtud de que las autoridades responsables, en su calidad de auxiliares de las autoridades de amparo realizan, entre otras cuestiones, la tarea de recibir e iniciar el trámite de la demanda de amparo directo, situación que no pudo desarrollarse en condiciones de normalidad con motivo de la contingencia sanitaria referida, lo que impactó en la preparación de una defensa adecuada de las personas sentenciadas, dado que esas circunstancias no les permitieron contactar a su defensora en condiciones óptimas para que se impusiera de las constancias, elaborara la demanda, investi-





gara alguna prueba superviniente, etcétera. De ahí la importancia de reponer ese tiempo que fue vedado en detrimento de las personas justiciables.

Es necesario precisar que el presente criterio únicamente rige para descontar los días inhábiles en que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), como un caso de excepción. Por lo tanto, esta decisión no implica que, en el cómputo del plazo de ocho años, previsto por la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para presentar la demanda de amparo contra una sentencia condenatoria que impone pena de prisión, deban descontarse los días inhábiles como una regla general.

### 1a./J. 135/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 96/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 7 de septiembre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarías: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Karina Castillo Flores.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 59/2021, 75/2021, 89/2021, 105/2021 y 118/2021, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia I.2o.P. J/1 P (11a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SE COMPUTA POR AÑOS NATURALES, SIN LA EXCLUSIÓN DE DÍAS INHÁBILES, CON EXCEPCIÓN DE LOS QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ LABORES CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Fed-*



*ración*, Undécima Época, Libro 12, Tomo III, abril de 2022, página 2578, con número de registro digital: 2024523; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 132/2021, en el que consideró que conforme a los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo, el cómputo del plazo de ocho años para presentar la demanda de amparo cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, debe realizarse en años naturales y sin hacer descuento alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes. Por tanto, indicó que no era procedente descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Tesis de jurisprudencia 135/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. PROCEDE LA VÍA CIVIL CUANDO SE DEMANDA EN EL MISMO ACTO TANTO A LAS PERSONAS RESPONSABLES DIRECTAS, COMO A SUS EMPRESAS ASEGURADORAS, AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 145 Y 147 DE LA LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas respecto a la vía procedente para la demanda en la que la víctima de responsabilidad civil objetiva –o a quien ésta le ceda sus derechos litigiosos– reclama, en el mismo acto, a los responsables directos y a las aseguradoras con las que éstos celebraron un contrato de seguro contra responsabilidad, en términos del artículo 145 de la Ley sobre el Contrato de Seguro. Una postura estableció que la vía mercantil era la adecuada para la acumulación, a partir de una aplicación analógica del artículo 1050 del Código de Comercio, ya que las partes eran de naturaleza mercantil, la obligación que se reclamó entre la víctima y la



aseguradora es un acto de comercio derivado de un contrato de seguro y se privilegiaba el principio de acudir a la aplicación de las reglas especiales frente a las generales; en contraposición, el otro criterio partió de que lo principal era el reclamo sustentado con motivo de la responsabilidad civil objetiva en que incurrieron los responsables y que la demanda a la aseguradora sólo era una consecuencia del reclamo civil, sin que pudiera considerarse que la prestación reclamada derivaba del contrato de seguro, de forma que concluyó que era posible acumular las pretensiones en la vía civil.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando con motivo de la responsabilidad civil objetiva sufrida, se demanda el pago de los daños o la indemnización correspondiente, tanto al directamente responsable, como a la aseguradora con quien este último celebró contrato de seguro contra responsabilidad, procede la vía civil, pues ésta es la idónea.

**Justificación:** Las personas pueden contratar seguros contra responsabilidad en términos del artículo 145 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, en los que la empresa aseguradora se obliga a cubrir los daños que sufra el asegurado, así como los que se causen a terceros, siempre que se actualicen los actos u omisiones y por los montos previstos en la póliza. En estos casos, las víctimas –o a quien se les cedan los derechos litigiosos– pueden demandar la indemnización directamente a las aseguradoras en términos del artículo 147 de la ley en comento, la cual se puede reclamar por la vía civil; esto, porque la acción indemnizatoria deriva de la responsabilidad civil prevista en la legislación de la misma materia, así como que la celebración del contrato de seguro no cambia la naturaleza civil y extracontractual de la prestación que se pretende obtener, sino que sólo da la posibilidad de dirigirse contra la aseguradora. En ese sentido, si se entiende que la indemnización que se reclama a las responsables directas de causar el daño al igual que el reclamo a la aseguradora son de carácter civil, entonces procede la acumulación en esa vía, en términos del artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin que sea óbice el hecho de que la parte actora sea una empresa aseguradora a quien la víctima cedió sus derechos litigiosos, de forma que la controversia se entable entre dos personas de carácter mercantil, ya que el hecho generador sigue siendo civil y éste es el que define la naturaleza de la acción y la vía correspondiente. Lo anterior no sólo es posible, sino nece-



sario, para evitar el dictado de sentencias contradictorias, así como para proteger a las víctimas para que obtengan la indemnización sin obstáculos y dilaciones.

### 1a./J. 127/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 100/2022. Entre los sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y, el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito. 6 de julio de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 530/2021, en el que concluyó que la vía mercantil era la adecuada para la acumulación a partir de una aplicación analógica del artículo 1050 del Código de Comercio, ya que la obligación que se reclama entre la víctima y la aseguradora es un acto de comercio derivado de un contrato de seguro y que se privilegiaba el principio de acudir a la aplicación de las reglas especiales frente a las generales, y

El sustentado por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 1/2009, el cual dio origen a la tesis aislada XXII.2o.26 C, de rubro: "VÍA ORDINARIA CIVIL. ES PROCEDENTE PARA RECLAMAR EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO, AUN CUANDO EL SUJETO RESPONSABLE TENGA CONTRATADO UN SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 3193, con número de registro digital: 166257.

Tesis de jurisprudencia 127/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiséis de octubre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA QUE DEJA SIN EFECTO LA DECISIÓN QUE DECRETA EL DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA Y ORDENA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CUESTIONES INHERENTES A LA DISOLUCIÓN DEL VÍNCULO MATRIMONIAL, AL SER UN ACTO QUE AFECTA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos respecto de la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado consiste en la resolución de segunda instancia que deja sin efecto la disolución del vínculo matrimonial y ordena reponer el procedimiento, pues mientras uno consideró que sí es procedente el juicio de amparo indirecto, ya que con la determinación de segunda instancia sí se transgrede el derecho al libre desarrollo de la personalidad al sujetar a la persona a seguir unida en matrimonio, el otro concluyó que el juicio de amparo indirecto es improcedente, ya que al ordenarse la reposición del procedimiento no se afectan derechos sustantivos, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al ser un acto de naturaleza procesal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que sí es procedente el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución de segunda instancia que deja insubsistente en un juicio de divorcio incausado, la disolución del vínculo matrimonial y ordena reponer el procedimiento para resolver las cuestiones inherentes, al transgredir el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Justificación: La decisión de un Tribunal de Alzada que ordena la reposición del procedimiento en un juicio de divorcio sin expresión de causa, dejando sin efectos la disolución del vínculo matrimonial, a fin de resolver en una sola sentencia lo relativo a las cuestiones inherentes al mismo, sí constituye un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, pues si bien es cierto que esa determinación involucra aspectos de índole adjetivo o procesal, cuya trascendencia quedará supeditada al fallo que en su momento se llegase a dictar, también lo es que derivado de la misma, la disolución se pospone y el derecho del peticionario de amparo de contraer nuevas



nupcias o permanecer soltero se encuentra suspendido, afectándose desde el pronunciamiento de dicha resolución, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual engloba la voluntad de permanecer o no casado o casada, decisión que no debe ser obstaculizada por el Estado o por tercero alguno.

#### 1a./J. 152/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 134/2022. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 24 de agosto de 2022. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Gerardo Ramírez Escobedo.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión civil 50/2021, en el que sostuvo que el juicio de amparo indirecto sí es procedente contra la resolución de segunda instancia que ordena reponer el procedimiento del divorcio sin expresión de causa al no haberse resuelto todas las cuestiones inherentes al matrimonio, ya que con dicha determinación no sólo se afectan cuestiones adjetivas, sino que se transgrede el derecho sustantivo al libre desarrollo de la personalidad al obligar a una persona a seguir unida en matrimonio, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 231/2020, el cual dio origen a la tesis aislada VII.2o.C.247 C (10a.), de rubro: "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA ALZADA QUE DEJA SIN EFECTO LA DECISIÓN INTERMEDIA QUE LO DECRETÓ Y ORDENÓ LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL SER UN ACTO DE NATURALEZA PROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS, COMO EL RELATIVO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA VII.2o.C.227 C (10a.)].", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, julio de 2021, Tomo II, página 2362, con número de registro digital: 2023325.



Tesis de jurisprudencia 152/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN. SU TRAMITACIÓN DE FORMA REITERADA EN CONTRA DE UNA MISMA PERSONA, POR LOS MISMOS HECHOS Y FUNDAMENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, en ejercicio de sus arbitrios judiciales, realizaron un análisis interpretativo para determinar si la tramitación de forma reiterada de procedimientos de extradición contra la misma persona, por los mismos hechos y fundamento, viola o no el principio non bis in ídem.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la tramitación reiterada de procedimientos de extradición, contra la misma persona, por los mismos hechos y fundamento, no viola el principio non bis in ídem, previsto en el artículo 23 constitucional.

Justificación: El principio non bis in ídem es una garantía fundamental que opera en los procedimientos de extradición como límite a la manifestación del poder estatal por lo que se refiere a los hechos o causas que motivan la extradición. Es decir, existe una obligación constitucional y convencional de revisar que la entrega de la persona reclamada al Estado requirente no implique un doble procesamiento o juzgamiento o una doble compurgación de penas. Este principio tiene fundamento en los artículos 23 constitucional, 7 de la Ley de Extradición Internacional y 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Sin embargo, esta Sala considera que la reiteración de procedimientos de extradición donde exista una identidad de sujeto, hechos y fundamento, respecto de un procedimiento tramitado previamente, no implica una violación al principio non bis in ídem. En el marco del tratado internacional firmado entre México y los Estados Unidos de América, sí es posible realizar de nueva cuenta un procedimiento de extradición a pesar de que un



primer pedido haya sido negado. El procedimiento de extradición es un trámite administrativo seguido en forma de juicio, cuya finalidad es decidir si se entrega o no a una persona al Estado requirente para juzgarla por la posible comisión de hechos delictivos o para compurgar una pena. Por su naturaleza administrativa, la solicitud de entrega de una persona por parte del Estado requirente no implica una acusación formal a una persona, tampoco la imposición de una pena o sanción, ni un pronunciamiento o anticipación sobre la culpabilidad de la persona requerida. No obstante, esta posibilidad de presentar dos o más solicitudes de extradición de forma sucesiva debe respetar dos límites importantes: a) Que el primer procedimiento de extradición se haya negado por alguna cuestión formal o, en su caso, que la causa por la cual se negó la extradición haya desaparecido; y b) Que el procedimiento de extradición que se promueva de nueva cuenta no se realice de forma simultánea o paralela. Es decir, no es posible tramitar dos solicitudes de extradición al mismo tiempo si el primer procedimiento no ha concluido. La autoridad debe ser particularmente escrupulosa en no admitir una segunda solicitud de extradición cuando se advierte que la misma está destinada a ser infructuosa, pues inevitablemente el procedimiento de extradición incide en la libertad de las personas, por lo cual se debe ser cauto en no someter a dicho procedimiento cuando el mismo es a todas luces improcedente. Por otra parte, resulta de la mayor importancia que, cuando el Estado requirente realice una nueva solicitud, lo haga una vez que la primera –o anterior– solicitud ha sido negada y el procedimiento se encuentre totalmente concluido, esto es, que no esté pendiente ningún medio de defensa de la persona reclamada. De otra forma, sí implicaría abrir dos frentes de forma simultánea donde la persona potencialmente extraditable tendría que dividir sus posibilidades de defensa en detrimento a sus derechos humanos. Además, podría implicar una detención sucesiva –y latentemente interminable– conforme al artículo 119 constitucional, donde se estaría computando indefinidamente el plazo de detención de 60 días. Finalmente, la prohibición de solicitarlos sucesivamente depende de los términos de los países contratantes en los tratados de extradición, pero no puede entenderse que permitir la reiteración de solicitudes implique una violación al principio non bis in ídem, pues el procedimiento, en sí mismo, no implica una acusación, sanción ni compurgación de pena.

1a./J. 132/2022 (11a.)





Contradicción de tesis 348/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 24 de agosto de 2022. Unanimidad de cuatro 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 y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujó.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 133/2010, en el que consideró que no se advierte precepto legal alguno que impida la presentación de una solicitud de extradición por segunda vez, en contra de una misma persona y por los mismos delitos si la primera fue negada, subsanando los errores u omisiones de forma que hubieren existido en la primera solicitud. Por lo que la admisión de la segunda solicitud no constituye ninguna violación constitucional, ni supone que se juzgue al delincuente dos veces por el mismo delito, constituyendo el nuevo procedimiento un acto autónomo e independiente de aquél. Así, estimó aplicable la tesis aislada de la Quinta Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital 287218, de rubro y contenido siguientes: "SOLICITUD DE EXTRADICIÓN. En nuestra Ley de Extranjería no hay precepto alguno que prohíba al Estado requirente reiterar su solicitud de extradición, llenando los requisitos de que hubiera carecido la primera; y admitir la segunda solicitud no importa violación constitucional, ni supone el que se juzgue al delincuente dos veces."

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 189/2013, en el que estimó que en atención al principio non bis in ídem previsto en el artículo 23 de la Constitución General y a lo expresamente previsto en el artículo 12 de la Convención sobre Extradición suscrita en Montevideo, Uruguay, está prohibida la duplicidad de procedimientos por la misma causa, vinculados a los principios procesales de litispendencia y cosa juzgada.

El sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 83/2017, en el que consideró que el principio



non bis in ídem, para el caso del procedimiento de extradición, no debe entenderse como un doble enjuiciamiento penal simple y llanamente, sino como un doble enjuiciamiento sobre los hechos materia de la extradición. Lo que debe interpretarse sistemáticamente con lo dispuesto por el artículo 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, en el sentido de que no se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la Parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición. Consecuentemente el principio non bis in ídem, a que aluden el artículo 23 constitucional y 6 del Tratado de Extradición referido, es aplicable en esas condiciones al procedimiento de extradición ante una solicitud de los Estados Unidos de América.

Tesis de jurisprudencia 132/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **PRÓRROGA PARA LA INVESTIGACIÓN COMPLEMENTARIA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. NO PUEDE OTORGARSE UNA VEZ QUE SE HAN ALCANZADO LOS LÍMITES MÁXIMOS QUE PARA ESE EFECTO ESTABLECE EL ARTÍCULO 321 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

Hechos: Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas sobre la procedencia de otorgar o no la prórroga en la etapa de investigación complementaria dentro del proceso penal acusatorio, cuando en el caso ya se llegó al límite máximo que establece el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo.

Criterio jurídico: Si en un proceso penal acusatorio, el imputado o su defensa solicitan una prórroga de la etapa de investigación complementaria, ésta es improcedente otorgarla una vez que se hayan alcanzado los límites máximos que el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para su duración.



Justificación: El cierre de investigación complementaria no supone la pérdida de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la fase de investigación inicial, pues la audiencia intermedia tiene, precisamente, como objeto, el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral, según lo dispone el artículo 334 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, los imputados tienen derecho al descubrimiento probatorio, en términos del artículo 337 para la celebración de la audiencia intermedia, en la cual la defensa ofrecerá sus medios de prueba y podrá combatir aquellos del Ministerio Público y la víctima como coadyuvante, misma que concluirá con la decisión del Juez de Control sobre los medios de prueba que se ventilarán en juicio oral. Lo anterior, conforme al artículo 20, apartado B, fracciones IV y VII, de la Constitución, porque precisamente las fases siguientes a la investigación complementaria permitirán que la defensa ofrezca datos de prueba y combata los que se hayan aportado por el órgano acusador y su coadyuvante.

#### 1a./J. 146/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 230/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 10 de agosto de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 66/2021, en el que consideró que el límite temporal para que tenga lugar la investigación complementaria, en términos del artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo, para ello se apoyó en lo resuelto por la Primera Sala en el amparo en revisión 63/2019, en el que se consideró que los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos



Penales no son inconstitucionales; esto, porque aun y cuando se haya decretado el cierre de investigación, esto no supone la conclusión de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la carpeta de investigación; para ello tiene razón de ser la etapa intermedia y el descubrimiento probatorio. Así, el tribunal de amparo concluyó que el artículo 321 en análisis no admite otro entendimiento más que el relativo a que el plazo previsto para la investigación complementaria podrá ampliarse, siempre y cuando no exceda de dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 205/2019, en el que determinó que si bien la ley procesal establece el anterior plazo para el cierre de la investigación complementaria, ello constituye una regla general que admite excepciones, entre otras, cuando se trata del ejercicio del derecho a una defensa adecuada. Para ese órgano colegiado, puede darse el caso en que el plazo para el cierre de investigación complementaria pueda prorrogarse más allá de los plazos previstos en el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales, especialmente en aquellos casos en los que esté de por medio el debido ejercicio del derecho a la defensa. En ese sentido, concluyó que, ante una petición de esa naturaleza por parte de la defensa del imputado, el Juez de Control tendría que tomar en cuenta, en cada caso particular, qué es lo que el imputado pretende con la ampliación del plazo, a fin de concluir si se justifica o no otorgar la ampliación.

Tesis de jurisprudencia 146/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de diciembre 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 15 de diciembre de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

