



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 21
TOMO II

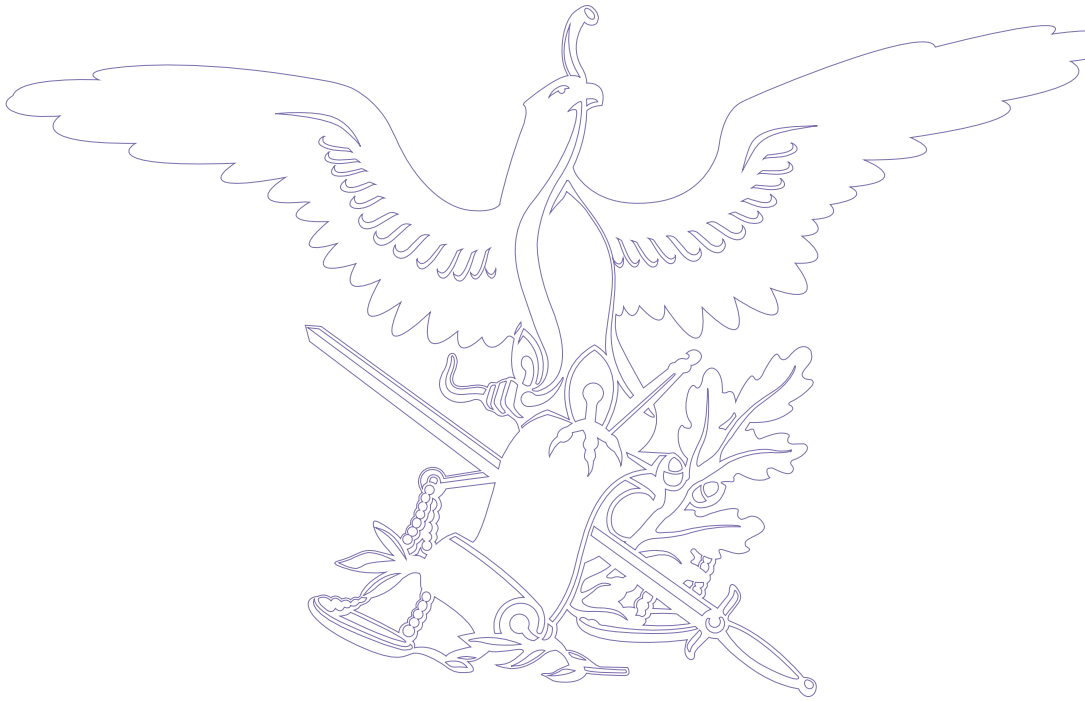
Enero de 2023

Pleno (2) y Primera Sala

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 21
TOMO II

Enero de 2023

Pleno (2) y Primera Sala

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintisiete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 85/2018, en la que declaró la invalidez del artículo 4, fracción I, inciso d) bis, y II, inciso d),¹ de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, los cuales exigían "constancia de no antecedentes penales" para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario a personas jurídicas y físicas, respectivamente.

En cuanto a las personas físicas, el Tribunal Pleno consideró que exigir una "constancia de no antecedentes penales" para obtener la citada licencia, sin hacer distinción alguna, viola los principios de igualdad y no discriminación, ya que ello no tiene una conexión directa con proteger el patrimonio de las personas que pudieran utilizar los servicios que ofrece el sector inmobiliario. De igual forma, en cuanto a las personas jurídicas, el Pleno consideró que exigirles ese mismo requisito atentaba contra el derecho a la libertad de trabajo, comercio e industria, pues tampoco tiene una relación directa con la protección del patrimonio de las personas que hagan transacciones en el sector inmobiliario.

Presento este voto concurrente, pues si bien coincido con el sentido del fallo, respetuosamente, no comparto todas las consideraciones en las que se sustenta.

Por un lado, en relación con la constitucionalidad del requisito exigible a las **personas físicas** de no contar con antecedentes penales para obtener licencia de agente inmobiliario, si bien coincido en que dicha exigencia viola el principio

¹ **Artículo 4.** Para obtener la licencia, los agentes profesionales inmobiliarios interesados deberán presentar ante la secretaría la solicitud correspondiente, previo pago del derecho que recaiga, anexando los siguientes documentos en copia y original para su cotejo:

I. Tratándose de personas jurídicas:

" ...

"d) bis. Constancia de no antecedentes penales;

" ...

II. Tratándose de personas físicas:

" ...

"d) Constancia de no antecedentes penales; ..."



de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, no comparto los argumentos y la metodología en la que se apoya la mayoría para llegar a dicha conclusión.

Como también sostuve en mi voto de la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**,² es necesario reconocer que las personas con antecedentes penales presentan un caso de **categoría sospechosa** en los términos del artículo 1o. de la Constitución General y, por tanto, el inciso d), fracción II del artículo 4 de la ley local **debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto y no ordinario**, como sostiene la mayoría. Esto significa que 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.³

A mi juicio, 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 posibilidad de obtener una licencia de agente inmobiliario; y reproduce o refuerza los estereotipos en contra de las personas que, por una u otra razón, se han enfrentado al sistema de justicia penal. Por esa razón, 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.⁴

Por otro lado, respecto de las **personas jurídicas**, si bien estoy de acuerdo en que el requisito de no tener antecedentes penales viola el derecho al trabajo, comercio e industria, contenido en el artículo 5o. de la Constitución General, difiero de la manera en que la sentencia aplica el *test de proporcionalidad* en el caso concreto. A mi modo de ver, el problema de la norma radica en que la medida no cumple con la grada de *necesidad* por ser sobreinclusiva y no porque no sea *idónea*.

² Resuelta el veintitres de enero de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 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 ESTRICTO."

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



Las razones que me llevan a votar en ese sentido son las siguientes:

I. Constancia de no antecedentes penales como requisito para obtener licencia de agente inmobiliario en caso de personas físicas

a) El argumento de la mayoría

La mayoría sostuvo que la porción normativa "*constancia de no antecedentes penales*" del inciso d), fracción II del artículo 4⁵ de la Ley que regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur debía ser analizada bajo un escrutinio ordinario y no uno estricto. Ello, ya que este último "se realiza cuando la norma emplea uno de los criterios anunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional o cualquier otro que atente contra la dignidad humana" y, en este caso, "el hecho de que se solicite como requisito no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario no constituye una categoría sospechosa".

Precisado lo anterior, la sentencia advierte que la norma impugnada persigue un *fin constitucionalmente válido* consistente en proteger el patrimonio de las personas que, en un determinado momento, pudieran utilizar los servicios que ofrece el sector inmobiliario. No obstante, al analizar la *instrumentalidad de la medida*, concluye que la distinción no tiene una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido. Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá sus actividades de agente inmobiliario con rectitud, probidad y honorabilidad.

En consecuencia, la sentencia determina que la norma viola el derecho de igualdad y declara su inconstitucionalidad.

b) Razones del disenso

Como adelanté, coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad porque exige a las personas que buscan obtener la licencia

⁵ **Artículo 4.** Para obtener la licencia, los agentes profesionales inmobiliarios interesados deberán presentar ante la secretaría la solicitud correspondiente, previo pago del derecho que recaiga, anexando los siguientes documentos en copia y original para su cotejo:

" ...

"II. Tratándose de personas físicas:

" ...

"d) **Constancia de no antecedentes penales;** ..."



de agente profesional inmobiliario una constancia de no antecedentes penales. Sin embargo, difiere 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 cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En efecto, en esta 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.⁶ En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la

⁶ 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*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, con número de registro digital: 169489, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia(s): 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(s): 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 P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia(s): 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 aislada 1a. CII/2010, materia(s): 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(s): 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(s): 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



labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.⁷

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*.⁸ 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.

Ahora bien, **como sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa**, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente

de registro digital: 161272, tesis P. XXIV/2011. Tesis aislada, materia(s): 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(s): 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(s): constitucional].

⁷ "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, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia(s): constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175.]

⁸ 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.

⁹ 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.



a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Así, desde mi perspectiva, es incuestionable que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación⁹ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁰ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigma 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".¹¹ 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.¹² A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,¹³ 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 2009, 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.¹⁴ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que

¹⁰ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, páginas 23-24.

¹¹ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, páginas 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>, página 164.

¹² *Ibidem*.

¹³ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párrafo 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, párrafo 76.

¹⁴ 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, página 300.



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".¹⁵ 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.¹⁶

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 étnico¹⁷ o su raza.¹⁸ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.¹⁹ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.²⁰ 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.²¹

¹⁵ 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.

¹⁶ *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.

¹⁷ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

¹⁸ 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, página 214.

¹⁹ *Supra* nota 7, página 288.

²⁰ 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.

²¹ 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, páginas 23-25.



Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación²² como la Ley Nacional de Ejecución Penal,²³ 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 impiden a este grupo de personas dedicarse a un trabajo o alguna profesión o corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida laboral y social 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 ejercer una profesión 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 las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los

²² **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; ..."

²³ **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. ..."



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

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.²⁴

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 afirmar que la medida persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues está encaminada a proteger la seguridad jurídica de las operaciones inmobiliarias, así como el patrimonio de las personas, los cuales constituyen derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional y convencional, respecto de los cuales el Estado Mexicano tiene obligaciones de protección y garantía.²⁵

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 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

²⁴ 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."

²⁵ En efecto, de la exposición de motivos se advierte que el objetivo de la ley fue "otorgar seguridad jurídica a las distintas transacciones que se realizan en el mercado de bienes inmuebles [así como] una progresiva formalización de la actividad inmobiliaria, ofreciendo al mercado ... agentes capacitados y debidamente registrados". Con lo cual, señala, "se reducirá notablemente el riesgo por parte de los consumidores de contratar personas que no cumplan con los requisitos y procedimientos legales" y se protegerá "el patrimonio de las personas".



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 obtener la licencia en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera obtener la licencia de agente profesional inmobiliario, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por tanto, si la porción normativa "*constancia de no antecedentes penales*" prevista como requisito para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario en el Estado de Baja California Sur, 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 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.

II. Constancia de no antecedentes penales como requisito para obtener licencia de agente inmobiliario en caso de personas jurídicas

En el siguiente apartado, la sentencia determina que la porción normativa "*constancia de no antecedentes penales*" del inciso d) bis, fracción I, del artículo 4²⁶ de la Ley que regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de

²⁶ **Artículo 4.** Para obtener la licencia, los agentes profesionales inmobiliarios interesados deberán presentar ante la secretaría la solicitud correspondiente, previo pago del derecho que recaiga, anexando los siguientes documentos en copia y original para su cotejo:



Baja California Sur contraviene la libertad del trabajo, comercio, industria o profesión, toda vez que no supera un *test de proporcionalidad*.

Como adelanté, estoy de acuerdo en que dicha porción debía ser analizado, ya no a la luz del principio de igualdad y no discriminación, sino del derecho al trabajo, comercio e industria, contenido en el artículo 5o. de la Constitución y bajo un *test de proporcionalidad*.²⁷ Aunque la sentencia no aborda esta cuestión, considero que las categorías a que se refiere el artículo 1o. de la Constitución están dirigidas a proteger la *dignidad humana*; esto es, la dignidad de las personas físicas. Por ende, aunque la norma también establece el requisito de no contar con antecedentes penales, al ser la dignidad un atributo exclusivo de la persona humana, me parece que ésta no podría ser analizada como si incidiera en una categoría sospechosa y, por ende, bajo un *test de escrutinio estricto*.²⁸ Además, en este caso la CNDH no impugnó este precepto por considerarlo violatorio del principio de igualdad [como sí lo hizo respecto del artículo 4, fracción II, inciso d), el cual se refiere a personas físicas], sino por considerar que violaba los derechos de seguridad jurídica y libertad de trabajo de las personas morales.²⁹

Por otra parte, coincido también en que la porción normativa en cuestión es inválida, en tanto que no supera dicho test. Sin embargo, difiero de la manera en la que se aplica esta metodología en la sentencia, pues estimo que la medida no cumple la grada de necesidad, y no la de idoneidad. Me explico.

"I. Tratándose de personas jurídicas:

"...

"d) bis. Constancia de no antecedentes penales; ..."

²⁷ Esta es la metodología que ha utilizado esta Suprema Corte, por ejemplo, en el **amparo en revisión 547/2014**, en el que una empresa impugnó la prohibición absoluta que existe para comercializar medicamentos y tratamientos elaborados con cannabis. Asunto resuelto el siete de abril de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

²⁸ Con esto no quiero decir que las personas físicas que integran una persona jurídica (socios, socios o miembros) no puedan alegar un trato discriminatorio de este tipo (por ejemplo, por ser de determinada nacionalidad u origen étnico). Tampoco quiero decir que una norma de este tipo no pueda ser analizada desde la perspectiva del principio de igualdad, pero bajo un *test ordinario o de razonabilidad*, al no incidir en una categoría sospechosa. Sin embargo, dado que en este caso la CNDH no impugnó la norma por considerarla violatoria del principio de igualdad me parece innecesario dicho estudio.

²⁹ Véase páginas 11, 13 y 28 de la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



Como señala la sentencia, al analizar restricciones a derechos fundamentales similares esta Suprema Corte ha señalado que para determinar si una restricción infraconstitucional es violatoria o no de un derecho fundamental debe hacerse un examen de dos etapas.³⁰ En una primera etapa debe analizarse si la medida incide en el contenido *prima facie* del derecho en cuestión y, en caso de que esto sea así, debe examinarse si la medida tiene una justificación constitucional, para lo cual es preciso evaluar si la misma persigue **a)** una finalidad constitucionalmente válida, y si es **b)** idónea, **c)** necesaria y **d)** proporcional en estricto sentido.³¹

En el caso, coincido con la sentencia en que la porción normativa impugnada efectivamente **incide en el derecho a la libertad de trabajo, comercio e industria**, tutelado en el artículo 5o. de nuestra Constitución,³² pues si bien no la restringe de manera absoluta, sí establece una restricción para aquellas personas jurídicas que hubieren sido declaradas penalmente responsables de la comisión de un delito, quienes por esa razón no podrán dedicarse a realizar actividades inmobiliarias. De igual modo, coincido en que la norma persigue una **finalidad constitucionalmente válida**, pues busca garantizar la seguridad jurídica de las operaciones inmobiliarias y el patrimonio de las personas, los cuales están estrechamente relacionados con la protección de derechos de terceros y de la sociedad.

³⁰ A manera de ejemplo, en el **amparo en revisión 163/2018** la Primera Sala sostuvo que para determinar si una norma que impedía a las personas efectuar espectáculos de "peleas de gallos" era contraria al derecho a la libertad de trabajo, la misma debía someterse a un test de proporcionalidad. Al respecto, la Sala sostuvo que "Esta Suprema Corte estima que los cambios en el estatus jurídico de una actividad ... pueden examinarse a la luz de la libertad de trabajo utilizado el principio de proporcionalidad. En este sentido, ... el análisis que debe realizarse consiste en determinar si la medida legislativa impugnada afecta la libertad de trabajo y, en caso de que se responda afirmativamente esa cuestión, se examine en un segundo momento si esa afectación está justificada a la luz de los objetivos que persigue".

³¹ Al respecto, véase la tesis de la Primera Sala 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156. viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas

³² **"Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. ..."



Mi diferencia con la sentencia radica en la forma en la que se evalúa la grada de idoneidad. En ella se señala que la medida no es idónea toda vez que el requisito de no contar con antecedentes penales "no tiene una relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento de la finalidad constitucional de proteger el patrimonio de las personas que hagan transacciones en el sector inmobiliario". Lo anterior, pues no existe evidencia de que exigir a las personas jurídicas no contar con antecedentes penales "no conduce inmediatamente al aseguramiento de la existencia de operaciones de bienes raíces sin incidencias fraudulentas".³³

A mi juicio, el estándar de idoneidad que asume la sentencia no es del todo congruente con la forma en la que esta Suprema Corte ha evaluado la *conexión racional* que debe existir entre una restricción a derechos fundamentales con el fin constitucional. Como la propia sentencia reconoce,³⁴ la exigencia 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. Es decir, no se requiere que la medida cumpla *plenamente* el fin. Tampoco se trata de evaluar en esta grada si los medios son los más adecuados o correctos. Como refiere la doctrina, una realización parcial del fin, siempre que no sea marginal o insignificante, puede satisfacer el requisito de *conexión racional*.³⁵

Así, asumiendo dicho estándar, me parece muy problemático afirmar que la medida analizada en este caso en *ningún caso* y de *ninguna manera* contribuye al fin propuesto por el legislador. Como se dijo, lo que el legislador local buscó en este caso fue generar *seguridad jurídica* en el mercado y las operaciones inmobiliarias, lo cual no sólo implica evitar que, de hecho, quienes funjan como agentes de bienes raíces realicen operaciones fraudulentas, sino también generar confianza en los consumidores. En ese orden de ideas, me parece muy cuestionable sostener que no existe *ningún caso* en el que excluir a determinadas personas jurídicas del mercado inmobiliario, por tener cierto tipo de antecedentes penales, no pudiera contribuir en algún grado a dicha finalidad.

³³ Párrafo 69, página 30, de la sentencia.

³⁴ Véase párrafo 67, páginas 29 y 30 de la sentencia.

³⁵ Barak, Aharon, *Proporcionalidad: Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra, Lima, 2017, p. 339.



Piénsese, por ejemplo, en el caso de una empresa que hubiere reincidido varias veces en delitos patrimoniales relacionados con operaciones inmobiliarias. Al menos en este supuesto no parece completamente *irracional* considerar que la medida podría contribuir al fin buscado por el legislador,³⁶ pues válidamente podría argumentarse que se trata de una medida *tendiente* a reducir el riesgo de operaciones fraudulentas y generar mayor confianza en el mercado y en los consumidores.

Con todo, coincido con el sentido del fallo pues considero que la medida no cumple la grada de necesidad, en tanto que no es la medida menos lesiva para alcanzar el fin buscado. Ello es así, toda vez que la misma está redactada en términos tan amplios que no permite distinguir los casos en los que los antecedentes penales son *relevantes* para la consecución de la finalidad buscada, de casos en los que no lo son. Lo anterior, pues no distingue por tipo de delito, cuál fue el bien jurídico afectado, ni tampoco la temporalidad transcurrida entre el delito y la solicitud de la licencia.

En otras palabras, la norma es inconstitucional por ser extremadamente *sobreinclusiva*,³⁷ ya que existen alternativas menos lesivas para el ejercicio del derecho a la libertad de comercio que la que escogió el legislador, como sería exigir que las personas jurídicas demuestren no tener cierto tipo de antecedentes penales, siempre que ello sea estrictamente *relevante* para la actividad que se pretende realizar.

Por estas razones es que estuve de acuerdo en que la norma impugnada constituye una restricción desproporcionada al derecho a la libertad de trabajo, comercio e industria, y, consecuentemente, con la invalidez de del inciso d) bis, fracción I del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en

³⁶ Además, no hay que olvidar que en este caso estamos hablando de personas jurídicas, a quienes, debido a su naturaleza, no les aplica el *principio de reinserción social* previsto en el artículo 18 de la Constitución.

³⁷ Como ha señalado un sector de la doctrina, el test de necesidad requiere que los medios escogidos "se ajusten de manera estricta" al logro del fin de la ley. Dicho requisito se incumple cuando, por ejemplo, "sólo una parte de los medios que restringen el derecho fundamental se requiere para alcanzar 'de manera total' el fin de la ley", o bien, "cuando no se requieren todas las medidas adoptadas para alcanzar el fin del a misma". A esto suele denominársele "inclusión excesiva". Barak, Aharon, *Op. cit.*, p. 369.



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1359, con número de registro digital: 29795.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) y aislada 1a. CCLXIII/2016 citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AQUILES SERDÁN, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 61/2020, promovida por el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, en la que se analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla".

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario.

En la sentencia el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del diverso 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.



Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

II. Razones de disenso.

Si bien voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. Como sostuve en sesión, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que en este caso el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

En la sentencia, el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a la cual las órdenes de disponer del agua de la Presa La Boquilla serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino



únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y **la ley definirá** las bases, apoyos y modalidades para **el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación** de la Federación, las entidades federativas y **los Municipios**, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines."

Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del diverso 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General¹ exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento,

¹ **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce** "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."



pues aquél únicamente establece, en su párrafo sexto,² que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Municipio actor en la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla". En todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,³ este Alto Tribunal únicamente puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General⁴ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

² **Constitución General**

Artículo 27, párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes."

³ **Constitución General**

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

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"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."

⁴ **Constitución General**

"Artículo 4o. (Adicionado, D.O.F. 8 de febrero de 2012)



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."

(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1934)

"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.

"...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizan en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las



Francisco de Conchos, Chihuahua", que se reclaman es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de la validez de las órdenes de disposición del agua de la Presa, pero no por las razones que expone la sentencia, sino por las aquí expuestas.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 61/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1492, con número de registro digital: 30812.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión celebrada el dos de marzo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 66/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 110, cuarto párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante

leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."



decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el cual prevé una reserva de información en la materia.

En ese asunto, el Pleno de este Alto Tribunal decidió, en esencia, declarar la **invalidez** de la porción normativa *"cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga"* del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en tanto que constituye una reserva absoluta de información, lo cual vulnera los principios de acceso a la información y de máxima publicidad previstos en el artículo 6o. de la Constitución General; además, se concluyó que el resto del párrafo cuarto del citado numeral 110 controvertido debería reconocerse como **válido**, pues bajo una interpretación sistemática de la norma a la luz de lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información a que hace referencia sólo podrá calificarse como reservada cuando éste supere una prueba de daño.

Si bien coincido con el sentido proyecto y varias de sus consideraciones, respetuosamente disiento de la metodología a partir de la cual se declara la invalidez de cierta porción normativa del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues desde mi punto de vista era imprescindible someterla a un test de proporcionalidad. No obstante, llego a la misma conclusión a la que arribó la sentencia, pues considero que basta con declarar la invalidez de la misma porción normativa para que la reserva de información que pretendió establecer el legislador, sea acorde con todo el sistema relacionado con el derecho fundamental de transparencia y acceso a la información.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero me referiré a las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en la presente acción de inconstitucionalidad; mientras que, en la segunda, me ocuparé de exponer las razones por las que respetuosamente me aparto de las consideraciones mediante las cuales se declara la invalidez del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en donde explicaré por qué disiento de la metodología utilizada para llegar a dicha conclusión.

I. Posición mayoritaria del Tribunal Pleno

En la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene que la parte final del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad



Pública es contraria al principio de máxima publicidad que prevé el artículo 6o. de la Constitución General, y es sobreinclusiva, en virtud de que presupone categorías de información que no debe ser entregada sin que se lleve a cabo una prueba de daño, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, debido a que comprende una reserva de información que excluye de manera previa, absoluta e indeterminada el acceso a la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, dejando exclusivamente su consulta a las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe.

En ese sentido, se decidió que, atendiendo a una interpretación sistemática de ambos ordenamientos, esa clasificación de información como reservada sólo será válida en la medida en que la autoridad verifique la prueba de daño a que se refiere la referida Ley General de Transparencia.

II. Motivos de disenso en contra de la decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno

Estimo indispensable tener en cuenta el contenido íntegro del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 110. Los integrantes del sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

"Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

"La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares,



teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, **cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.**" (Énfasis añadido).

El estudio de constitucionalidad del cuarto párrafo del artículo transcrito descansa en sí por el hecho de que la Ley General de Seguridad Pública afirma que es reservada la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, y que sostenga que dicha información es exclusiva de las instituciones de seguridad pública, por lo que *el público no tendrá acceso* a la información que en ellos se contengan, implica que se está ante una reserva absoluta de información.

Desde esa aproximación, no hay duda de que el artículo 110 transcrito sí establece –prima facie– una restricción al derecho de acceso a la información, por lo que –como ya he sostenido en otros asuntos¹ en los que se analizaron normas que establecían reservas de información– no basta con afirmar que dicha reserva de información es "absoluta", sino que se requiere de la aplicación de un test de proporcionalidad para sostener que ésta es inconstitucional, ya que podrían existir casos en los cuales dichas limitaciones sean necesarias, como lo prevé el artículo 6o. de la Constitución General.

Dicho lo anterior, considero indispensable tener en cuenta que en la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,² se

¹ Así lo ha sostenido en las AI 73/2017 y 80/2018.

² "... La inseguridad pública es uno de los problemas que aqueja mayormente a la sociedad mexicana. En los últimos años se han implementado diversas estrategias y acciones de gobierno para hacer frente a la crisis que en la materia atraviesa el país desde hace varios años, tales como la creación de la Policía Federal, de la División General de Gendarmería, la estructuración del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"...

"Esta iniciativa propone sustituir el actual Sistema Nacional de Información por **el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública que, a diferencia del Sistema actualmente previsto en la ley, unificará las bases de datos y las concentrará en una sola matriz.** De esta forma, el nuevo sistema consolidará un conjunto integrado, organizado y sistematizado de datos, que permita a las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia generar datos compartidos, su consulta e interconexión, lo que facilitará el cumplimiento de sus funciones e integrará una herramienta de gran utilidad para la protección de los derechos humanos en las detenciones y en la ejecución de sentencias, privilegiará el debido proceso y facilitará la actuación del Fiscal y, particularmente de las Unidades de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso a nivel nacional ..."



advierte que dicho sistema tiene como fin unificar las bases de datos y concentrarlos en una sola matriz, de modo que las instituciones de seguridad pública compartan datos e información que les permita desplegar y cumplir con sus funciones, a fin de contar con una herramienta eficaz para combatir la inseguridad que azota a nuestro país, de lo que se sigue que la medida legislativa **persigue una finalidad constitucionalmente válida.**

En efecto, el artículo 21 de la Constitución General³ establece que la seguridad pública tiene como finalidad –entre otras– contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; además, prevé la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que incluye el establecimiento de un sistema nacional de información en donde se almacenan y registran un cúmulo de datos relacionados con la seguridad pública, para que las autoridades en la materia puedan desempeñar de forma óptima sus funciones.

Ahora bien, desde mi punto de vista, la medida en cuestión **resulta idónea** para contribuir a la consecución del fin pretendido, porque la restricción de la información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, para que sea consultada sólo por las instituciones de seguridad pública facultadas, puede contribuir a evitar riesgos a la seguridad

³ "Artículo 21.

"...

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

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán **el Sistema Nacional de Seguridad Pública**, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"...

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. **El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.**"



pública que podrían ocasionarse si su acceso fuera totalmente abierto, pues la propagación de este tipo de información sensible y su uso indebido podría generar alteraciones al interés público.

No obstante, estimo que la porción normativa en estudio **no supera la grada de necesidad**, en virtud de que podrían existir medidas alternativas menos lesivas al derecho fundamental de acceso a la información e igualmente idóneas para lograr el fin legítimo buscado.

En efecto, como antes mencioné, el cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales debe considerarse como reservada, para posteriormente establecer que a dicha información sólo pueden acceder las instituciones de Seguridad Pública facultadas, por lo que el público no tendrá acceso a la información ahí contenidos.

Es decir, la restricción para el público es respecto de toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales. El propio cuarto párrafo del artículo 110 precisa que las bases y registros antes mencionados se hacen consistir en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema.

Visto el contenido de las bases y registros, la cuestión que surge es si toda la información que en ellos se contiene puede ser eficaz para combatir la inseguridad que azota a nuestro país. Lo cierto es que apriorísticamente es sumamente complejo sostener una respuesta en sentido afirmativo. La realidad es que, para saber cuál información persigue la finalidad constitucional de combatir la inseguridad, se requiere valorar caso a caso de forma específica.

Así, el que toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales sea sólo consultable por las instituciones de seguridad pública facultadas y, por ende, esté restringida para todo el público, me convence de que es imposible determinar –a priori– qué información podría poner en riesgo la seguridad pública.

En ese sentido, estimo que el legislador podría haber optado por otras alternativas posibles que le permitieran cumplir con el fin perseguido con la restricción



analizada. Tal caso podría haber sido que en el análisis caso a caso se definiere qué información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales pondría en riesgo la seguridad pública y, por ende, establecer que sólo ese tipo de información podría ser consultable por las instituciones de seguridad pública facultadas y, en esa medida, estaría restringida para todo el público; o bien, establecer categorías de información delimitadas empíricamente que pudieran estar relacionadas de forma exclusiva con la protección a la seguridad pública.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la Ley Nacional del Registro de Detenciones. En efecto, el registro de detenciones es uno a los que se refiere el cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero el artículo 30⁴ de la Ley Nacional del Registro de Detenciones permite a la persona privada de la libertad y su representante el acceso a la información contenido en el citado registro.

Esto es, la información del Registro Nacional de Detenciones que, en principio, sólo sería consultable por las instituciones de seguridad pública facultadas, puede ser consultada también por sujetos diversos a ellas; de ahí que el legislador sí pudo haber realizado un esfuerzo para ser mucho más específico respecto de la información sobre la cual sólo pueden acceder las instituciones de seguridad pública, conforme al cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

No obstante, desde mi punto de vista, el vicio de inconstitucionalidad antes advertido no requiere que se invalide la totalidad del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino basta que se declare la invalidez de la porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga".

Efectivamente, al invalidar la porción normativa referida en el párrafo anterior, se tiene que la reserva de la información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales deja de ser absoluta, ya que se sujetaría a la interpretación sistemática que tendría que hacerse a la luz de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴ "Artículo 30. La persona privada de la libertad y su representante legal, tendrán acceso a la información contenida en el registro, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la secretaría."



En la acción de inconstitucionalidad 66/2018⁵ se analizó la validez constitucional del artículo 36 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública del Estado de Baja California,⁶ en la que sostuvo que no existía una reserva absoluta de la información pública, en tanto que **el propio numeral impugnado remite** a la ley local en materia de transparencia y acceso a la información.

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 80/2018⁷ se estudiaron algunos artículos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas,⁸ y del

⁵ Fallada en la sesión del diez de febrero de dos mil veinte. En la parte relativa a la interpretación sistemática entre la norma que preveía la reserva y las disposiciones locales en materia de transparencia y acceso a la información, el Pleno decidió desestimar la acción de inconstitucionalidad. La votación recabada sobre el tema en comentario fue la siguiente: a) seis votos por la invalidez de la norma impugnada de las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán; y, b) a favor de la validez de la norma impugnada de la Ministra Esquivel Mossa, así como los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶ Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública del Estado de Baja California.

"Artículo 36. En el uso de la fuerza pública y la planeación de operativos, siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios generales objeto de la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

"...

"II. Determinar el mando de la Institución Policial responsable del operativo, con las obligaciones siguientes:

"...

"h) Grabar y filmar el desarrollo del operativo desde el inicio hasta su conclusión. **Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y el derecho a su acceso se ejercerá de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California."**

⁷ Resuelta en la sesión del trece de febrero de dos mil veinte, por mayoría de siete votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 23, fracción I, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. La ministra Ríos Farjat, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 33, en su porción normativa "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. La Ministra Ríos Farjat, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.



análisis integral de toda la ley se apreciaba que en uno de sus numerales **también existía una remisión** a la ley local en materia de transparencia y acceso a la información, aun cuando se encontraba en una disposición diversa a la impugnada. Así, en ese asunto expresé que de una interpretación sistemática de las normas involucradas me llevaba a concluir que no existía la reserva absoluta, pues aun cuando estuviera en otra disposición, lo cierto es que permeaba toda la ley.

Por último, en las acciones de inconstitucionalidad 88/2018⁹ y 94/2018¹⁰ se abordó una temática similar a la que he venido narrando, y respecto de esos asuntos argumenté que aun cuando la norma no remitiera expresamente a las leyes de transparencia y acceso a la información locales, lo cierto es que **se referían a las "disposiciones aplicables"**, lo que debía interpretarse de forma armónica, para llegar a la aplicación de las leyes de transparencia locales.¹¹

⁸ Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

"**Artículo 22.** La información obtenida por los sistemas de videovigilancia, conforme a los lineamientos de la presente ley, **debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas.**"

"**Artículo 23.** La información recabada con base en la presente ley, **se considerará reservada** en los siguientes casos:

"I. Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia ..."

⁹ Fallada en la sesión del diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La ministra Esquivel Mossa votó en contra.

¹⁰ Resuelta en la sesión del diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 10, salvo su porción normativa "Toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí. La ministra Ríos Farjat, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

¹¹ Ley de Seguridad del Estado de México.

"**Artículo 109.** La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones de seguridad pública se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

"...

"Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, **serán confidenciales**, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y **se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.**"



Conforme a lo narrado anteriormente, considero conveniente que, en aras de ser deferente con el legislador y su pretensión de reservar *ex ante* la información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, a efecto de que sea acorde con todo el sistema relacionado con el derecho fundamental de transparencia y acceso a la información, lo que debe imperar es una interpretación sistemática de la primera parte del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con los numerales 4, 100, 113, fracción XIII, y 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹² a efecto de concluir que ya no existe una reserva absoluta, en tanto que toda reserva de información debe interpretarse en atención a las bases, principios y disposiciones de la última de las leyes generales mencionadas.

Así, conforme a ese ejercicio interpretativo se tiene que: i) es verdad que la porción normativa del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema

Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 10. Toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, **será considerada como reservada y confidencial, con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables**, así como en aquellas (sic) casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales."

¹² **"Artículo 4.** El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

"Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; **sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley.**"

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

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"...

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

"Artículo 114. **Las causales de reserva** previstas en el artículo anterior se **deberán fundar y motivar**, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."



Nacional de Seguridad Pública prevé una reserva de información *ex ante*, pero ello está permitido por la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; **ii)** al margen de la forma en que se redacte una reserva de información, ello no la excluye de la obligación de fundarla y motivarla a través de la prueba de daño; y, **iii)** para actualizar la reserva contenida en la norma impugnada, requiere que la información se sujete a la prueba de daño a efecto de determinar si debe o no darse a conocer total o parcialmente la información.

Consecuentemente, a partir de la invalidez de la porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga" del artículo 110 de la Ley General de Sistema Nacional Seguridad Pública, en relación con la interpretación sistemática entre ese numeral y los diversos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, concluyo que para que se clasifique como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, se requiere que en cada caso específico de solicitud de información el sujeto obligado justifique si debe clasificarse como reservada a partir de la aplicación de la prueba de daño y, sólo después de ello, puede colegirse que las personas no tendrán acceso a la información que ahí se contenga.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3033, con número de registro digital: 29835.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de **(i)** las porciones normativas "*o de género*" y "*o delitos que se persigan de oficio*", contenidas en el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y



Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y (ii) el resto del mencionado segundo párrafo.

Si bien compartí la inconstitucionalidad de la porción normativa "*o delitos que se persigan de oficio*", toda vez que con su emisión el legislador local invadió las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, e incluso la invalidez del resto del segundo párrafo del artículo 17 antes mencionado, por generar inseguridad jurídica.

No obstante, me separo de la invalidez de la porción normativa "*o de género*" contenida en el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ello es así, pues –contrario a lo expresado por la mayoría– considero que la violencia de género no se ubica exclusivamente dentro de la materia penal, ya que es susceptible de incidir también dentro del ámbito civil o familiar.

Esto, pues, como se precisó en la sesión de Pleno referida, la violencia de género no se agota en la materia procedimental penal y en la materia penal, en tanto que existen diversas consecuencias civiles, e incluso, de reparación de daño y de daño moral en materia de violencia de género; en ese sentido, no advierto que exista un sustento sólido para afirmar, como se hace en la sentencia, que la violencia de género en la norma impugnada sólo tiene una connotación penal.

En ese sentido, tampoco comparto la estructura del estudio, pues es a partir de esa premisa que la ejecutoria concluye que la Legislatura Local es incompetente para legislar sobre medios alternos de solución de conflictos que versen sobre violencia de género, esto es, sobre un aspecto del ámbito penal.

Así, por las razones expresadas, es que comparto la invalidez del párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 5, con número de registro digital: 29752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de octubre de 2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y su acumulada, y declaró la invalidez del sistema normativo que integra el decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, referido al Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Lo anterior, esencialmente, bajo la lógica de que el referido decreto no establece ningún tipo de salvaguarda, mecanismo de protección o bien, estándares mínimos que deban satisfacerse a fin de proteger de manera efectiva dicho banco de información privada, datos personales y sensibles de los usuarios de telefonía móvil.

En la sesión, compartí, en lo general, el proyecto, haciendo énfasis en que, desde mi postura, un Padrón como el establecido, no sería necesariamente inconstitucional *per se*; sin embargo, era su débil diseño lo que me convencía de su invalidez, ante la falta de lineamientos claros, garantías, restricciones y demás salvaguardas para el uso temporal y seguro de dicha información; la cual, bajo una distinta instrumentación, podría ser clave para el combate del delito.

Luego, el propósito del presente voto es sólo reiterar lo externado en la sesión y a la vez, en lo particular, separarme de los párrafos alusivos al tratamiento del control judicial previo de ciertas medidas afines a la geolocalización, atendiendo a que, sobre dichas cuestiones, he manifestado una postura distinta al criterio mayoritario, desde lo votado en la acción de inconstitucionalidad 32/2012.

Así, en lo particular, me separo, cuando menos, de los párrafos 330 a 339, 354 y 375 del engrose, en lo que se refiere a las implicaciones e inferencias que se hacen a la necesidad de que, en estos supuestos, deba operar un control judicial previo; debido a que, como lo referí en la sesión, esto no necesariamente debe ser así en todos los casos.

Por tanto, en el presente asunto, comparto la decisión adoptada, pero sin considerar que las cuestiones afines al control judicial previo sean indispensables para determinar la inconstitucionalidad del sistema normativo adoptado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este



voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 41, con número de registro digital: 31068.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021.

En sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por una minoría de senadores, en las que se impugnó el Decreto por el cual se reforman y adición diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

En su resolución, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por un lado, reconocer la validez del procedimiento legislativo de creación del decreto impugnado y, por otra parte, declarar la invalidez de la totalidad del sistema normativo que integraba dicho decreto y que tenía por objeto implementar el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Si bien compartí el sentido de la resolución, en algunos casos lo hice por consideraciones distintas y, en otros, por razones adicionales. Dichas razones son las que motivan la formulación del presente voto concurrente y las cuales manifestaré a continuación.

Considerando Sexto. Violaciones al procedimiento legislativo.

En el estudio de fondo, previo a analizar los conceptos de invalidez destinados a confrontar las normas contenidas en el decreto impugnado con el parámetro de regularidad constitucional, se analizaron los argumentos encaminados a evidenciar una serie de irregularidades que, a juicio de los senadores accionantes, se cometieron en su procedimiento de creación.

Por unanimidad de votos, se declararon infundadas las dos líneas argumentativas formuladas en contra del procedimiento legislativo del decreto impugnado, a saber, la falta de fundamentación y motivación de los dictámenes emitidos



tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores, así como las violaciones que, a juicio de la minoría parlamentaria del Senado de la República, se cometieron al aprobarse el dictamen por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes de Estudios Legislativos.

Si bien compartí el reconocimiento de validez del procedimiento legislativo impugnado, respecto a la segunda violación alegada, lo hice por consideraciones distintas.

A fin de explicar mi postura, debe tomarse en cuenta que el motivo de impugnación de la minoría parlamentaria, en cuanto a la segunda violación, reposó en el hecho de que el proyecto de dictamen fue votado primero por la Comisión de Comunicaciones y Transportes y después, en una sesión distinta, por la Comisión de Estudios Legislativos, pues en esta última existió un empate acerca de una reserva presentada por un senador que debía resolverse previamente.

Bajo el dicho de los accionantes, tal actuación constituyó una violación al Reglamento del Senado, conforme al cual los dictámenes producidos bajo la modalidad de trabajo de comisiones unidas deben ser aprobados en ese acto por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan, por lo que no resultaba posible que el dictamen fuera votado primero por una comisión, tomando en cuenta que la reserva que estaba pendiente de resolverse en su homóloga podía influir en el voto del resto de sus integrantes.

A juicio de una mayoría de Ministras y Ministros, dicho planteamiento resultó infundado, pues del reglamento del Senado no puede desprenderse que las comisiones unidas deban aprobar el proyecto de dictamen en un solo acto o de manera simultánea. Así, se argumentó que lo único que se exige en esos casos es que la aprobación se dé por la mayoría absoluta de los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, lo cual aconteció en el caso.

Respetuosamente no compartí tal argumentación, pues a mi juicio, resulta contrario a la lógica del trabajo de Comisiones Unidas el que la Comisión de Comunicaciones y Transportes haya votado y aprobado el dictamen estando pendiente la votación en la comisión de estudios legislativos sobre las reservas presentadas, pues si bien en el reglamento del senado no existe una regla específica que resuelva esa circunstancia, es decir, una previsión que ordene suspender la votación de una de las comisiones hasta en tanto la otra resuelva sobre un punto sobre el que no hay acuerdo, me parece que derivado de la naturaleza del trabajo en comisiones unidas, cuando exista un empate en una de ellas, su homóloga sí debe esperar a que se resuelva ese punto, sobre todo si el resultado de dicha votación puede implicar que ciertas cuestiones se discutan antes de presentar el dictamen correspondiente al Pleno del Congreso correspondiente.



A mi parecer, esa interpretación es la que más resulta acorde a la luz de la deliberación pública que debe estar presente en la etapa de dictaminación por parte de las comisiones legislativas.

Pese a lo anterior, considero que en este caso en específico, tal situación no tiene el potencial de invalidar todo el procedimiento legislativo del decreto impugnado, pues si bien no obra constancia alguna de la que pueda desprenderse la votación definitiva de la Comisión de Estudios Legislativos sobre las reservas presentadas, al final de cuentas, en la página del Senado sí obra constancia de que en la sesión de la Comisión de Estudios Legislativos existió mayoría de votos a favor del dictamen correspondiente, por lo que puede presumirse que una vez realizada la votación que se encontraba pendiente, aquélla no reunió la mayoría para poder admitir las reservas desde ese momento.

Así, contrario a la posición mayoritaria, considero que lo infundado del argumento radica en que, pese a que la actuación de las comisiones dictaminadoras sí fue, en principio, contraria a la lógica del trabajo de Comisiones Unidas, lo cierto es que en este caso y por las particularidades que ya manifesté, tal violación no tiene el potencial invalidante para *viciar* todo el procedimiento legislativo del decreto combatido.

Considerando séptimo. Vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales.

Finalmente, en el estudio de la regularidad constitucional del decreto combatido, y después de realizar tanto un escrutinio estricto como ordinario, el primero para analizar las intromisiones a la intimidad y protección de datos sensibles y el segundo para analizar las injerencias al derecho a la privacidad y la protección de datos personales, se concluyó que las normas impugnadas son inconstitucionales, pues en el sistema jurídico mexicano ya existen mecanismos igualmente idóneos para lograr los fines que se pretendían con el padrón nacional de usuarios (en general, colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de delitos, especialmente de los cometidos mediante el uso de telefonía celular) y que restringen en menor medida los derechos en cuestión.

Si bien compartí la conclusión adoptada, así como sus consideraciones, me permitiré exponer algunas razones adicionales que, a mi parecer, refuerzan la inconstitucionalidad detectada.

Como punto de comienzo, me parece importante partir de la utilidad que se buscó imprimir con la nueva normatividad que regulaba el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, lo cual obliga a tener presente que, desde su expedición, y



hasta la fecha, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece diversas obligaciones a cargo de los concesionarios en materia de seguridad y justicia. Entre dichas obligaciones se encuentra la de conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier línea, bajo cualquier modalidad y que permita identificar, entre otros datos, el nombre, denominación o razón social, así como el domicilio del suscriptor.¹

No obstante, si bien en términos de la legislación vigente esos datos deben recabarse *bajo cualquier modalidad*, en los "*Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia*" emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se dispone que en relación con los datos indicados en el artículo 190, fracción II, de dicho ordenamiento, tratándose del servicio móvil, el nombre y domicilio del usuario, sólo deberá recabarse en la modalidad de postpago,² sin que sea necesario el registro de tales datos cuando se opte por la modalidad de prepago.

De esta forma, a la fecha, los concesionarios se mantienen obligados a recabar, conservar y, en dado caso, entregar ciertos datos, tales como el nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor; sin embargo, dicha obligación se encuentra limitada a los casos en que se opte por la modalidad

¹ **Artículo 190.** Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"...

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;"

² "**Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia y modifica el plan técnico fundamental de numeración, publicado el 21 de junio de 1996**" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015.

"**DÉCIMO CUARTO.** El sistema o sistemas utilizados para el registro de datos de comunicaciones de líneas privadas y líneas de los servicios fijo y móvil deberán contar con la capacidad de almacenar y entregar los datos indicados en la fracción II del artículo 190 de la LFTR.

"...

"III. Para el servicio móvil en las modalidades de prepago y postpago se registrará y conservará la información correspondiente a:

"**a) Nombre y dirección del usuario registrado, en el caso de la modalidad de postpago;**

"...

"IV. En el caso de la modalidad de prepago, se registrarán y conservarán además los datos que permitan identificar:

"a) El lugar, fecha y hora en la que se realizó la compra del dispositivo de prepago y/o la tarjeta SIM, en el caso en que el concesionario o autorizado los comercialice por canales propios, o

"b) En su caso, los datos del distribuidor al que le fue entregado el dispositivo de prepago o la tarjeta SIM para su comercialización." (énfasis añadido)



de prepago, pues así se dispone en los Lineamientos referidos y que a la fecha no han sido derogados; máxime que en el aspecto resaltado desarrollan reglas que continúan vigentes.

Esto resulta de suma relevancia para este asunto, tomando en cuenta que en el proceso legislativo del decreto impugnado,³ se expresó que derivado de su *fácil adquisición* y por los *nulos requisitos para la obtención y registro de un plan de telefonía, la delincuencia ha optado por el servicio de prepago* en el que prevalece el anonimato, pues no se puede saber quiénes adquirieron el número a través del cual se cometen delitos, lo que incluso ha impedido que las autoridades rastreen su geolocalización, al ser común que los equipos sean desechados después de su uso.

Para solucionar ese problema, y con el *único fin de colaborar* con las autoridades en materia de seguridad y justicia, el Congreso de la Unión consideró necesaria la existencia de una "única" base de datos, distinta a la que debe mantener cada concesionario y que concentre información de todos los usuarios de cada línea telefónica móvil, quienes deberán proporcionar su identificación oficial, comprobante de domicilio y sus datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica.⁴

En este contexto, el problema detectado por el legislador federal y su correlativa solución, centra las miradas en el anonimato que se encuentra presente en la modalidad de prepago, circunstancia que resulta de la mayor trascendencia en el ámbito de la seguridad pública, tomando en cuenta que ha sido un factor en la impunidad de los delitos cuya comisión involucra el uso de un teléfono móvil.

Ahora bien, también coincidí en que por el contenido del Decreto impugnado, su análisis debe efectuarse a la luz tanto de un escrutinio ordinario como de uno de carácter estricto, pues entre los distintos tipos de datos que se obliga a los usuarios a proporcionar para la activación del servicio en línea, se encuentran tanto datos personales como datos personales sensibles, los cuales no son tratados de la misma manera en el campo legislativo, por lo que tampoco deben serlo en sede judicial.

En efecto, en términos de la normatividad impugnada, la persona se encuentra obligada a proporcionar su nombre y domicilio, los cuales han sido catalogados

³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Comisiones y Transportes y de Estudios Legislativos del Senado de la República, páginas 15 y 16.

⁴ En términos del artículo 180 Quáter de la ley impugnada.



por el Instituto Nacional de Acceso a la Información como *datos personales*,⁵ pero también sus datos biométricos, los cuales han sido definidos por dicho instituto como las "*propiedades físicas, fisiológicas, de comportamiento o rasgos de la personalidad, atribuibles a una sola persona*" y que son medibles, universales, únicos, y permanentes, tales como, por ejemplo, la huella digital, el rostro, la retina, el iris, la geometría de la mano o de los dedos e incluso el ADN,⁶ por lo que sin duda alguna deben catalogarse como *datos personales sensibles* en términos de la definición que sobre dicho concepto se ofrece en la ley general de la materia, en tanto que podrían en última instancia revelar información genética del individuo.⁷

Tomando en cuenta lo anterior, la perspectiva a la luz de la cual debe abordarse el examen en este asunto no puede ser una sola, es decir, no debe analizarse con el mismo rigor la recopilación y acceso de los datos personales, a aquella que se haga sobre los datos biométricos, como datos personales sensibles, pues éstos son los que se refieren a la esfera más íntima del titular, cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un grave riesgo para éste. Además, como se señala en la sentencia, en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, se analizó una norma que regulaba la prueba de ADN para identificar testigos a la luz de un escrutinio estricto, sobre lo cual estuve a favor.

Ahora bien, en la aplicación del escrutinio ordinario, compartí que la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues busca dotar a las autoridades de una herramienta para un problema no solucionado,⁸ como lo es la comisión de delitos en los que se utiliza la telefonía móvil, lo que se inserta en

⁵ "Guía para cumplir con los principios y deberes de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares". Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, junio de 2016, p.3.

⁶ "Guía para el Tratamiento de Datos Biométricos". Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, marzo 2018, página 9.

⁷ "Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

"...

"X. Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa mas no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, **información genética**, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual;"

⁸ Uno de los delitos cometidos con teléfonos móviles es la extorsión. De acuerdo con la **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2020 y 2021**, en 2019 se cometieron 4.6 millones de delitos de extorsión (en el 88.9 % de los casos fue vía telefónica) y en el 2020 dicha cifra aumentó pues se registraron 4.7 millones de delitos de extorsión (en el 90.7 % de los casos fue vía telefónica). **En ambos años, el delito de extorsión ocupó el tercer lugar en la**



el marco de las obligaciones en materia de seguridad pública que derivan del artículo 21 de la Constitución Federal.

También resulta idónea para lograr dicha finalidad, pues si en esta etapa tan sólo debe analizarse si la medida contribuye *en algún modo y en algún grado* al propósito buscado, el Padrón Nacional de Usuarios, en tanto su objeto es la identificación de cada uno de los usuarios de telefonía móvil, en principio sí contribuye a contrarrestar el anonimato aludido, además de ofrecerle a la autoridad una herramienta adicional para tener mayor información sobre los delitos cometidos bajo esa modalidad.

No dejo de advertir que la persona que utiliza un teléfono móvil para cometer un delito, no necesariamente será la misma que aparece como su titular, pudiéndose así frustrar el objetivo del Padrón y que, además, su eficacia también podría verse disminuida por la situación de personas que no se encuentren registradas en su país de nacimiento o residencia, o que estén en situación de calle, y que, por tanto, no podrían presentar una identificación oficial o proporcionar un comprobante de domicilio.

Adicionalmente, también tengo presente que la medida busca lograr, en esencia, lo que se pretendía con el anterior Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil,⁹ el cual fue eliminado debido a que se consideró ineficiente para combatir el fenómeno delictivo.¹⁰

Pese a esas circunstancias que podrían obstaculizar la eficacia del padrón, y aun cuando en esta grada del test resulta posible apoyarse en *convicciones sociales generalmente aceptadas*,¹¹ no me parece que exista una evidencia

lista de los delitos más cometidos en el año (en el 2019 representaron el 15.3 % del total de delitos cometidos, mientras que en el 2020 el 16.9 %).

⁹ El cual ordenaba que los concesionarios llevaran un registro y control de sus usuarios tanto en la modalidad de líneas contratadas en plan tarifario como en líneas de prepago, el cual debía contener, entre otros datos, el nombre completo, domicilio, nacionalidad y la toma de impresión de huella dactilar de la persona.

¹⁰ En una de las iniciativas presentadas para derogar el Registro Nacional se manifestó que no rindió frutos en la prevención, investigación y persecución de delitos, pues el registro de un teléfono no garantiza la veracidad de los datos; no hay incentivos para que las personas mantengan los datos registrados e **incluso incentiva el robo de equipos**. Consultado en la siguiente liga: <https://legislacion.scjn.gob.mx/buscador/paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BHGC-bWrG7ukiUiW/WEuu/mX+grKuyYUL3tMCZY2Vr7S/HRU927iA19aLghBPAOX7hmTX1EscdID3x/nmd2Nlvg==>

¹¹ En términos de la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.". Registro digital: 2013152; Primera Sala; [TA]; 10a. Época; *Gaceta del S.J.F.*; Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 911.



incontrovertible sobre la que podamos considerar que el tener un registro de los usuarios de telefonía móvil en nada coadyuva con el anonimato que existe en la comisión de delitos que utilizan un aparato celular.

No obstante, la medida no resulta necesaria para lograr el fin buscado, pues en nuestro sistema existen diversos mecanismos que le ofrecen a la autoridad vastas herramientas para investigar y, en su caso, perseguir con éxito, los delitos cuya comisión requiere un teléfono móvil, los cuales restringen en menor medida los derechos humanos en cuestión.

Ahora bien, no dejo de observar que los mecanismos expuestos en la sentencia, previstos en la ley federal analizada y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, como la intervención de comunicaciones, extracción de información, la localización geográfica en tiempo real y la entrega de datos conservados por los concesionarios, no tienen como fin primordial la individualización del usuario que compró el dispositivo, sino la identificación y ubicación de las líneas utilizadas en la comisión de los delitos y que, por tanto, su desahogo, en sí mismo, podría no subsanar, en automático, el problema de anonimato aludido por el legislador.

Sin embargo, tomando en cuenta la información valiosa que puede obtenerse por medio de ellos, referida no sólo a la ubicación de los equipos relacionados con los hechos que se investigan, sino también al contenido mismo de la comunicación, su correcto desahogo sí puede arrojar *indicios* sobre la persona que cometió el delito; la cual, insisto, no necesariamente es quien compró el dispositivo utilizado.

De esta manera, el no tener certeza sobre quién es el titular de la línea, no impide que la investigación y persecución penal, en su caso, culmine con un resultado exitoso, ya que la información que puede obtenerse con los mecanismos expuestos en el proyecto, relacionada con otra a la que, en su caso, podría accederse en el marco de una investigación, genera que el anonimato no sea una condicionante para el éxito de la investigación y, en su caso, persecución de un delito.

Lo que demuestra que la obligación de todos los usuarios de proporcionar cierta información referida a su identidad es una medida que no es estrictamente necesaria para lograr el fin buscado, pues en el sistema jurídico mexicano ya existen mecanismos que bien utilizados pueden tener como resultado final, no la identificación del titular de la línea, sino de quién cometió el delito en



cuestión, que es, al final de cuentas, lo que realmente va a coadyuvar a la seguridad pública de la población.

Asimismo, tales medidas restringen en menor medida los derechos en cuestión porque, como se señala en la sentencia, además de que para su acceso se requiere autorización judicial, están sujetos a una temporalidad específica y no se traducen en una recopilación generalizada que abarca a la mayoría de la población mexicana.

Todo lo anterior me lleva, lógicamente, a considerar que la vulneración al derecho a la intimidad y la protección de datos sensibles tampoco supera el escrutinio estricto de proporcionalidad.

Ahora bien, es cierto que con lo dicho me resulta suficiente para evidenciar la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado; sin embargo, también es cierto que al ser el test de proporcionalidad, ya sea ordinario o estricto, una herramienta argumentativa, no existe un impedimento técnico para que puedan emitirse pronunciamientos adicionales, siempre y cuando refuercen la inconstitucionalidad de la medida.

Por ese motivo, y tomando en cuenta la particular relevancia que presenta este asunto, me parece importante evidenciar el desequilibrio entre la intensa afectación al derecho de privacidad, intimidad y protección de datos personales y sensibles, frente al grado en que podrían satisfacerse los fines legislativos a través de la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Esto, pues si bien considero que tal medida contribuye positivamente a la realización del fin que persigue, también expuse ciertos argumentos que demuestran cómo ciertas circunstancias, muy factibles de ocurrir, pueden frustrar de manera importante la eficacia del Padrón Nacional, como la utilización de equipos móviles robados para la comisión de delitos e incluso la imposibilidad de ciertas personas de registrarse ante el padrón, al no contar con un domicilio e incluso en otros casos con una identificación que permita dar fe de su identidad, propiciando así eventualmente el uso de un teléfono móvil que no se encuentre registrado a su nombre.

En contraste con ello, se ubica la intensa afectación al derecho de privacidad, intimidad y protección de datos personales y datos personales sensibles, pues con motivo del decreto impugnado, cualquier persona que quisiera tener un teléfono móvil se encontraría obligada a proporcionar información tan delicada que es apta de reflejar tanto sus aspectos físicos como genéticos.



Tomando en consideración lo anterior, la intensa afectación a los derechos en cuestión se demuestra tomando en cuenta, por un lado, que aun cuando la legislación señale que la información del Padrón sería *confidencial* y *reservada*, lo cierto es que se permite su acceso tanto a los concesionarios como al propio Estado a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como a cualquier autoridad *de seguridad de procuración y administración de justicia* que cuente con facultades para ello, sin necesidad de contar con una autorización judicial y la cual, bajo mi criterio, es necesaria en cualquier técnica de investigación que, como el Padrón Nacional, sea susceptible de afectar a los derechos humanos en un grado significativo o difícilmente reparable.

Y, por otra parte, porque como fue resuelto en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, al analizar la norma impugnada que regulaba la figura de la geolocalización, el acceso a la información del padrón nacional no se prevé como una medida que opere en supuestos o casos excepcionales, por lo que incluso se permite en delitos menores o que no pongan en alto riesgo la vida, integridad y la seguridad de la persona,¹² pero más grave aún, su acceso por parte del Estado se prevé como condicionante para acceder al servicio de telefonía móvil, por lo que operaría incluso en supuestos en los que la persona ni siquiera se encuentre relacionada con la investigación de algún hecho delictivo.

Además, de cara a los posibles obstáculos que podrían impedir una plena consecución de los fines propuestos por el legislador, se encuentra también la intensa afectación que un sector de la población sufriría en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información y libertad de expresión, entre otros, pues el registro en el padrón nacional –y, por tanto, la obligación de contar con ciertos datos, incluidos un domicilio– se traduciría en una condicionante para contar con un teléfono móvil; y el cual, en nuestro país, es utilizado por la mayoría de las personas para tener acceso a internet.

En efecto, en la encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares,¹³ realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, se expuso que, en el 2020,

¹² Al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, por mayoría de 8 votos se declaró la invalidez del artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales que regulaba la figura de geolocalización (antes de su reforma de 17 de junio de 2016).

¹³ Consultable en la siguiente página: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf



el 72 % de la población de 6 años o más son usuarios de internet, a la cual tienen acceso, el 96 % de ella, a través de un celular inteligente. Asimismo, se señaló que entre las principales actividades que realizan se encuentran la de comunicarse (en un 93.8 %), buscar información (en un 91 %) y acceder a redes sociales (ello en un 89 %).

La importancia del acceso a internet ha sido debidamente explicada en los "Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente" aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues en ellos se manifestó que el acceso a internet, hoy en día, constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, especialmente los de libertad de expresión, asociación y reunión, educación, salud y cultura; y que, su falta de acceso, incrementa la vulnerabilidad y profundiza la desigualdad, perpetuando la exclusión de muchos.¹⁴

Además, por su importancia, se consideró que la aplicación de sanciones negando el acceso a Internet, como en este caso puede ocurrir para un 96 % de los usuarios que acceden a ella a través de un celular, sólo podrá justificarse cuando dichas sanciones cumplan, entre otros, con los requisitos de legalidad, proporcionalidad y necesidad en una sociedad democrática.¹⁵

Si bien mi intención no es la de desarrollar de manera exhaustiva el test de proporcionalidad a la luz de los diversos derechos humanos que también se ven restringidos por el decreto impugnado, sí me parece importante resaltar la afectación que podría resentir una persona que no pueda registrarse ante el padrón, lo que a mi juicio, confirma la inconstitucionalidad de la medida.

Por último, me parece sumamente enriquecedor e importante que en la sentencia se retome el análisis efectuado en el "informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión" de veintidós de mayo de dos mil quince, pues, en efecto, en él se consideró que el registro obligatorio de las tarjetas SIM, además de que puede proporcionar a los gobiernos la capacidad de vigilar a las personas y periodistas más allá de cualquier interés legítimo, menoscaban directamente el anonimato, en particular para aquellas personas que acceden a internet únicamente a través

¹⁴ "Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente", Correspondiente al capítulo III del informe anual 2016 de la relatoría especial para la Libertad de expresión, aprobado el 15 de marzo de 2017 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 20.

¹⁵ Ídem, p. 22.



de la tecnología móvil y el cual, junto con el cifrado, brindan a los individuos una zona de vida privada para sostener opiniones y ejercer su libertad de expresión sin injerencia y ataques arbitrarios o ilegales,¹⁶ por lo que entre las recomendaciones dirigidas a los Estados se encuentra la de abstenerse de *obligar a los usuarios de los teléfonos móviles que registren su tarjeta SIM*.¹⁷

Sin duda alguna falta un largo camino por recorrer para que la seguridad en México deje de ser vista como un objetivo utópico o imposible de alcanzar y que, en ese sentido, es necesario y obligatorio que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, implementen medidas o acciones que se encuentren dirigidas a acercarnos, cada vez más, al Estado al que todos aspiramos convertirnos.

Sin embargo, también es necesario que en ese camino no se inobserven o restrinjan, de manera injustificada, los derechos humanos de las personas, pues buscando la consecución de un fin primordial desde el punto de vista constitucional, como lo es la seguridad de la población mexicana, a costa de sus derechos, sería como condenar la medida implementada desde su inicio.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria y algunos motivos adicionales en relación con ciertas consideraciones de esta ejecutoria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 41, con número de registro digital: 31068.

La tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2022.

¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, "Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye" 22 de mayo de 2015, párrafos 9, 16 y 51.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 60.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "Antecedentes"**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo **III. Precisión de las omisiones y actos impugnados**, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que, lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.¹

¹ El precepto reglamentario en comentario es del tenor siguiente:



En el capítulo **V. Oportunidad**, en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta en extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Artículo 15. Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;

"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz; y,

"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.

" Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;

"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,

"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos**, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**

"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."



Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.² Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente **al inciso A del aludido capítulo de oportunidad**, si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**. La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de tales órdenes**.

² En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, por (sic) se advierte de su parte conducente:

"...

"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008**, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas; y ..."



Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el Acta Número 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos."

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince



y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido Tratado Internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las órdenes reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en término de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.



Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes a las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Por lo que el fallo debió limitarse a ese pronunciamiento de fondo –con que coincido– en cuanto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 61/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1492, con número de registro digital: 30812.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULAN EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 61/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875.



2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes

3. El Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 73 de la sentencia).
6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por



el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."

III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquella debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.² A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 1.



ausencia de conceptos de invalidez,³ en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.⁴

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.
10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157.

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965.



es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran los Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.⁵

⁵ **Artículo 16.** En términos de los artículos 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

Integrantes	Cantidad	Porcentaje
Presidente	1	2 %
Secretario técnico	1	2 %
Vocales federales* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	7	12 %
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9 %
Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9 %
Vocales usuarios	27	50 %
Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7 %
Sector académico (vocales / invitados permanentes) **	5	9 %
Totales	55	100 %

** Acrónimos referentes a Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Bienestar: Secretaría del Bienestar; Sener: Secretaría de



14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.
15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por lo tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas

Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quorum, no se considerará en el conteo.

*** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."



que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promoviente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.



21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.
22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión, también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.
23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 61/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1492, con número de registro digital: 30812.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2022.

VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019.

1. En sesión pública virtual de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2019, pro-



movida por el Poder Ejecutivo Federal.¹ El ejecutivo impugnó el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,² pues argumentaba que éste contravenía la seguridad jurídica al regular de forma contradictoria las excepciones a la posibilidad de acceder a la conciliación para casos de violencia familiar.

2. Como lo manifesté en la sesión pública, por un lado, concuerdo con el sentido del proyecto en lo relativo a declarar la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo impugnado, al actualizarse una violación competencial; sin embargo, lo hago por razones diversas a las que se reflejan en la sentencia. Pero, por otro lado, no comparto la decisión de la mayoría, en el sentido de declarar la invalidez total del segundo párrafo del precepto. El objeto de este voto es profundizar sobre los dos puntos anteriores.

I. Voto concurrente en el estudio de incompetencia del Poder Legislativo de Veracruz para regular cuestiones relativas a medios alternativos de solución de controversias en materia penal

a. Postura mayoritaria

3. En este apartado se llevó a cabo un estudio preferente de oficio en relación con la competencia para legislar sobre medios alternativos de solución de controversias en materia penal. El Tribunal Pleno, por unanimidad, determinó que la porción normativa "o delitos que se persigan de oficio" era inconstitucional; y, por mayoría, declaró la invalidez de la porción normativa "o de género".³ Lo ante-

¹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

² "Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al síndico (sic) Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente."

³ Por mayoría de nueve votos, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Con voto en contra de los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



rior, pues ambas porciones incidían en la regulación de métodos alternativos de solución de controversias en materia penal, aspecto sobre el cual las entidades federativas no tienen competencia legislativa.

4. Sin embargo, la sentencia argumenta que el caso de violencia familiar es distinto. Ésta establece que la violencia familiar, en Veracruz, se regula tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil. En efecto, se argumenta que la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, en su artículo 2, al definir "violencia familiar" distingue entre los ámbitos de aplicación, pues establece que es "el uso de la fuerza física o moral, por acción u omisión, recurrente e intencional y las agresiones verbales, **aun cuando esas acciones no estén previstas como delitos por otros ordenamientos**". De manera subsidiaria, sustenta esta afirmación con el contenido del artículo 6 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Veracruz.⁴
5. En ese sentido, concluye que, en el caso de violencia familiar, la excepción a la conciliación podría tener incidencia en conflictos suscitados tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil. Como las entidades federativas sí son competentes para legislar en materia de medios alternos de solución de conflictos civiles,⁵ se excluye la interpretación que sería inconstitucional (la que se refiere a conflictos penales) y se determina que el análisis subsecuente se realizará exclusivamente considerando la excepción de "violencia familiar" como aplicable a casos civiles.

b. Razones de la concurrencia

6. Como lo manifesté en sesión pública, si bien concuerdo con lo resuelto en este apartado, las razones que me llevan a concluir que es posible distinguir entre la conciliación para casos de violencia familiar penales y los casos de violencia familiar civiles son diversas. Las detallo a continuación.
7. En mi opinión, tal y como lo establece la sentencia, sí es posible diferenciar el ámbito operativo de los conflictos de violencia familiar, por un lado, y de violencia de género, por otro. Mientras que estos últimos se circunscriben a la materia penal, considero que es cierto que, en Veracruz, se podrían suscitar

⁴ Artículo 6. Cuando alguno de los actos u omisiones considerados en el presente ordenamiento constituya delito, se aplicarán las disposiciones establecidas en la ley penal del Estado.

"Asimismo, para efectos de reconocimiento de paternidad y cumplimiento de las obligaciones inherentes a ésta, se aplicarán los procedimientos establecidos en las leyes de la materia."

⁵ De conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 84/2017.



conflictos civiles para acreditar la comisión de un supuesto que se enmarque dentro de "violencia familiar."⁶

8. No obstante, bajo mi perspectiva, esta distinción no obedece exclusivamente a la existencia, en la legislación civil local, de una definición del concepto "violencia familiar". Si ese fuera el caso, estimo que estaríamos frente a un concepto puramente operativo, y para obtener un remedio en la vía civil, invariablemente tendría que estar vinculado con alguna otra figura en la materia. Como resultado, no se podría hablar, propiamente, de un conflicto civil en materia de violencia familiar.

9. Más bien, la razón medular por la que comparto la distinción que hace la sentencia es que la legislación civil de Veracruz prevé consecuencias específicas ante la actualización de los supuestos de violencia familiar: la reparación del daño moral y el pago de daños y perjuicios. Esto es así a partir de la reforma de diez de junio de dos mil veinte, que adicionó el artículo 254 Quinquies al Código Civil de la entidad. A tenor literal, este artículo establece lo siguiente:

"Artículo 254 Quinquies

"Las o los integrantes de las familias que incurran en violencia familiar, deberán reparar el daño moral, así como también los daños y perjuicios que se ocasionen con dicha conducta, con autonomía de otro tipo de sanciones previstas en los ordenamientos legales competentes."

10. En ese sentido, en virtud de la adición citada, el concepto de violencia familiar pasó de ser uno operativo a uno autónomo en la legislación civil de la entidad.

⁶ "Artículo 254 Ter

"Por violencia familiar se entiende aquel acto u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional, económica o sexualmente dentro o fuera del domicilio familiar, en contra de:

"a) La o el cónyuge, la o el excónyuge, la concubina, exconcubina, el concubinario o exconcubinario;

"b) El pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado;

"c) El adoptante o adoptado; y,

"d) La persona con discapacidad sobre el que se es tutor o curador.

(ADICIONADO, G.O. 10 DE JUNIO DE 2020)

"Artículo 254 Quáter

"También se considera violencia familiar la conducta descrita en el artículo anterior llevada a cabo contra la persona que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado, siempre y cuando la persona agresora y la o el ofendido convivan o hayan convivido en la misma casa."



Precisamente por esta razón, a mi parecer, es que la porción normativa que exceptúa de la conciliación los conflictos de violencia familiar no invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, a diferencia de las otras porciones normativas que se estudiaron bajo el apartado A) de la sentencia.

II. Voto particular en el estudio del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

a. Postura mayoritaria

11. En este apartado, se determina que el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional. Lo anterior, como planteaba el accionante, por contravenir los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
12. Luego de definir el parámetro que rige la aplicación de estos principios, se concluye que existe una contradicción entre los párrafos primero y segundo del artículo 17 de la ley citada. Ello, ya que mientras que el primer párrafo permitía la conciliación en casos de violencia familiar, el segundo párrafo lo prohibía. Y, se precisa, las consideraciones que rigieron el proceso legislativo no resultaban suficientes para subsanar esta situación de incertidumbre. En ese sentido, se argumenta que no existiría certeza ni de las normas que rigen la actuación de la autoridad, ni de la posibilidad del gobernado para solicitar la participación en esta clase de procedimientos.

b. Razones del disenso

13. Tal como expresé durante la sesión pública remota y en el apartado correspondiente, considero que debieron de haberse tenido por impugnados, por lo menos, los primeros dos párrafos del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz. Esto es así porque, en su concepto único de invalidez, la accionante pretende evidenciar la falta de certeza jurídica que genera la supuesta contradicción entre los dos primeros párrafos. Me permito transcribirlos para mayor claridad:

"**Artículo 17.** Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así



como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"..."

14. Considero que el artículo 17 no es contrario al principio de seguridad jurídica. Si bien el segundo párrafo exceptúa a la regla general prevista en el primero, la excepción versa sobre un supuesto específico. Así, en virtud del principio de especialidad, no genera inseguridad jurídica que el primer párrafo prevea como regla general la posibilidad de recurrir a la mediación en casos de violencia familiar y el segundo párrafo exceptúe de esta posibilidad a los "conflictos de violencia familiar contra mujeres y niñas."
15. En términos más claros, es posible concebir a los conflictos de violencia familiar contra mujeres y niñas como una especie dentro del género de la violencia familiar. Por esta razón, no veo una contradicción en que el primer párrafo permita la mediación para casos de violencia familiar como un género y el segundo párrafo prohíba la mediación para una de las especies: la violencia familiar en contra de mujeres.
16. Esta interpretación se confirma de una lectura del procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma de la disposición impugnada, pues se extrae que la nueva regulación tenía como objetivo la protección de las mujeres contra todo tipo de violencia y, puntualmente, la exclusión de la mediación en el caso de violencia en contra de las mujeres.⁷ Fue en este sentido –de restringir la conciliación y la mediación para el caso de violencia contra las mujeres– que se reformaron diversos ordenamientos de la misma entidad, a través de decreto de ocho de agosto de dos mil diecinueve.
17. Ahora bien, si este vicio no conducía a la invalidez del precepto, tampoco lo hacía –desde mi perspectiva– el identificado en la propuesta original presentada al Tribunal Pleno. La norma no resulta, interpretándola sistemáticamente, subinclusiva.⁸

⁷ Fojas 136 a 140 del diario de los debates. Primer año de ejercicio constitucional. Segundo periodo de sesiones ordinarias. Julio 2019. Año 1, volumen III, tomo III, julio de 2019.

⁸ La propuesta presentada originalmente al Tribunal Pleno proponía que la norma impugnada era inconstitucional por resultar subinclusiva, en tanto las razones que justifican la imposibilidad de utilizar mecanismos como la conciliación para resolver conflictos de violencia familiar y niñas, eran igualmente aplicables a cualquier caso de violencia familiar.



18. Considero que tratándose de medios alternativos de solución de controversias –en la especie, de la conciliación en casos de violencia familiar– es imperante que las partes se ubiquen en un plano de igualdad. Desde esta perspectiva, si la ley prohibiera la mediación para el caso de conflictos que involucran mujeres y niñas, y permitiera irrestrictamente la mediación en el resto de los escenarios, la porción que se tuvo por impugnada, efectivamente, podría adolecer de un problema de subinclusión.
19. No obstante, en mi opinión, de una lectura sistemática de los ordenamientos aplicables, es posible concluir que existen reglas para garantizar que no se presente un desequilibrio entre los participantes de un procedimiento de conciliación, cualquiera que sea la causa. En particular, me refiero al tercer párrafo, del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz,⁹ que prevé que **queda prohibida** la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar **cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.**
20. Por lo anterior es que, bajo mi apreciación, la norma no pretendía prohibir la mediación en casos de violencia familiar contra mujeres y niñas excluyendo de esta prohibición a otros casos en los que el desequilibrio entre las partes pudiera viciar una solución extrajudicial. Al contrario, una lectura sistemática del ordenamiento permite concluir que el legislador previó, de manera genérica, que cualquier escenario en donde exista una relación de subordinación o sometimiento entre las partes conduce a excluir la mediación, cuyas bases reposan en el equilibrio entre las partes.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 5, con número de registro digital: 29752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de octubre de 2021.

⁹ "Artículo 117.

"...

(ADICIONADO, TERCER PÁRRAFO; G.O. 8 DE AGOSTO DE 2019)

"Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora."



VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 236/2020 Y SUS ACUMULADAS 237/2020 Y 272/2020, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

En la sesión del doce de noviembre del dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, en las que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Baja California, así como el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Presento este voto porque, 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 estimo necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas a las que sustentan el fallo. En otro aspecto, respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

I. Voto concurrente sobre: **A.** Los artículos 27 y 27 Bis de la Ley Electoral Local que conforman un mismo método con dos reglas que se deben aplicar de forma armónica para maximizar la paridad de género; y **B.** La validez del artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, pues se debe aplicar un test de razonabilidad; y **II. Voto particular** relativo a la decisión mayoritaria de declarar la validez de la porción normativa "en el caso de coaliciones".

I.A. Voto concurrente respecto de que los artículos 27 y 27 Bis de la Ley Electoral Local conforman un mismo método con dos reglas que se deben aplicar de forma armónica para maximizar la paridad de género

Una de las problemáticas a resolver en este asunto fue determinar si el artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California es inconstitucional por vulnerar el principio de certeza en materia electoral, al provocar una supuesta antinomia frente al artículo 27.¹

¹ "Artículo 27. El Consejo General hará la asignación de diputaciones a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:



Después de un análisis muy pormenorizado, la sentencia arriba a la conclusión de que los artículos regulan supuestos distintos y que las listas para la designación de diputaciones en el sistema de representación proporcional se aplican para circunstancias diferentes. La mayoría de Ministras y Ministros consideró que el artículo 27 cobra aplicación en un primer momento del proceso de la asignación de diputaciones, esto es, cuando el Consejo elabora una lista por cada partido político para ordenar a las candidatas y candidatos una diputación por el principio de representación proporcional, mientras que, el artículo 27 Bis cobra aplicación al momento de la asignación final para la integración del Consejo Local y no al momento de elaborar las listas particulares de cada partido.

Así, previo conocimiento de cuál será el orden de las candidaturas de cada partido, el Consejo elaborará un sistema de listas, una de mujeres y otra de hombres para asignar las diputaciones por el principio de representación proporcional. Por tanto, la mayoría estimó que no existe antinomia entre los artículos referidos, ya que, si bien ambos preceptos se encuentran en las reglas para la

"I. Determinará qué candidatos a diputados de cada partido político no obtuvieron la constancia de mayoría; debiendo identificar, en el caso de coalición, a qué partido político pertenece el candidato en coalición.

"II. **Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo.** El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra.

"Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;

"III. Si dos o más candidatos de un partido político tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el Consejo General le solicitará al partido político, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá;

"IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el Consejo General procederá a determinarlo mediante sorteo;

"V. Derogada

"VI. En caso de que la asignación recaiga en quien esté inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si éste último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista.

"Las vacantes de propietarios de diputados por el principio de representación proporcional, deberá ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el Consejo General."

"**Artículo 27 BIS.** El Consejo General integrará un sistema de listas, una para mujeres y otra para hombres respecto a las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género."



asignación de diputaciones por representación proporcional, el artículo 27 cobra aplicación en un primer momento de ese proceso, y el 27 Bis, adquiere vigencia hasta el momento de la asignación final para la integración del Congreso Local.

Aunque coincido con la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno, pues es cierto que el artículo 27 Bis no produce una antinomia en relación con el artículo 27, no concuerdo en que dichos preceptos regulen dos supuestos distintos, ni se apliquen en momentos diversos del proceso, por lo que me aparto de las consideraciones vertidas.

A mi juicio, los preceptos conforman **un mismo método con dos reglas que deben operar de manera armónica, a efecto de maximizar la paridad de género y el principio de representación proporcional.**

En efecto, los Estados están obligados a asegurar la igualdad sustantiva, la cual no solamente prohíbe los actos directa o indirectamente discriminatorios en contra de las mujeres, sino que implica tomar medidas positivas adecuadas, incluyendo de carácter legislativo, para garantizar a las mujeres el ejercicio y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad con los hombres. Así, en la medida en que los derechos de participación política de la mujer se insertan en el contexto del derecho a la igualdad y no discriminación, **su implementación requiere de la adopción de medidas positivas tendientes a garantizar su pleno goce y ejercicio.**

En este sentido, considero que para responder frontalmente al planteamiento sobre seguridad jurídica, es indispensable establecer claramente la mecánica del artículo 27 Bis **a partir de una interpretación sistemática de sus reglas que maximice la paridad de género.** Esto es así ya que, como lo sostuvimos al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2012,² y reiteramos en la contradicción de tesis 275/2015,³ **las entidades federativas están obligadas constitucionalmente a garantizar este principio al establecer las reglas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.**

² Resuelta el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en el que usted fue ponente. En ese asunto el Pleno **realizó una interpretación conforme para garantizar la paridad de género en el sistema de listas de asignación de curules por el principio de representación proporcional** previsto por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, estableciendo la forma en la que debía alternarse la asignación de escaños a la luz de la paridad de género. Ver páginas 164 y 165 del engrose.

³ Resuelta el cuatro de junio de dos mil diecinueve.



En efecto, las Legislaturas Locales no sólo están facultadas, sino **obligadas** a adoptar sus propios mecanismos para dar a las mujeres una participación cada vez mayor y más significativa en la vida pública de las entidades federativas.

En ese contexto, los artículos 27 y 27 Bis de la Ley Electoral Local disponen:

"**Artículo 27.** El Consejo General hará **la asignación de diputaciones a cada partido político** conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

- "I. Determinará qué candidatos a diputados de cada partido político no obtuvieron la constancia de mayoría; debiendo identificar, en el caso de coalición, a qué partido político pertenece el candidato en coalición;
- "II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra. Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;
- "III. Si dos o más candidatos de un partido político tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el Consejo General le solicitará al partido político, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá;
- "IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el Consejo General procederá a determinarlo mediante sorteo;
- "V. Derogada;
- "VI. En caso de que la asignación recaiga en quien esté inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si este último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista. Las vacantes de propietarios de diputados por el principio de representación proporcional, deberá (sic) ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el Consejo General."



"**Artículo 27 Bis.** El Consejo General integrará un sistema de listas, una para mujeres y otra para hombres respecto a las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género."

Como se observa, el artículo 27 establece el mecanismo a través del cual se asignan escaños a cada partido, de acuerdo con una lista por partido y en orden descendente de los "mejores perdedores", con base en el porcentaje de votación obtenido por cada candidato de mayoría relativa que no obtuvo constancia de mayoría. Por su parte, el artículo 27 Bis establece que, con base en dichas listas, se hará una lista de hombres y mujeres para efecto de que la asignación de escaños se haga de manera alternada.

Pues bien, para determinar el alcance y funcionamiento de esta medida paritaria, como un solo método armónico, es conveniente *describir* primero cómo funciona **el sistema de representación proporcional de Baja California sin considerar el artículo 27 Bis**. De la interpretación sistemática de los artículos 22 a 27 de la Ley Electoral de Baja California se desprende que **el reparto de diputaciones por este sistema tiene lugar en dos momentos**:

1. En un **primer momento**, el Consejo General debe repartir una diputación a cada partido que cumpla con postular candidatos en por lo menos el 50 % de los distritos electorales y que reúna por lo menos un 3 % de la votación válida.⁴ Si hubiera más partidos que diputaciones, los escaños se repartirán empezando por el partido con mayor votación total, y avanzando en orden descendente hasta agotar los escaños.⁵ De acuerdo con el artículo 27 y con el 15,

⁴ "**Artículo 22.** Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos: **I.** Participar con candidatos a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y **II.** Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional. **III.** Derogada. La votación estatal emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

⁵ "**Artículo 23.** El Instituto Estatal una vez verificados los requisitos del artículo anterior, asignará un diputado a cada partido político que tenga derecho a ello. En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse."



fracción II, de la Constitución Local, este primer escaño corresponderá al "mejor perdedor" de cada partido: el candidato de mayoría relativa con mayor porcentaje de votos.

2. En un **segundo momento**, si sobrarán diputaciones, éstas se repartirán a los partidos que cumplan con los requisitos del artículo 22.⁶ Para determinar cuántos escaños adicionales le corresponden a cada partido, se debe observar la fórmula que establece el artículo 26 de la Ley Electoral Local⁷ (que considera principalmente la suma de la votación total por los candidatos de mayoría relativa más las votaciones emitidas en casillas especiales), y los límites que prevén los artículos 24⁸ y 25.⁹ Asimismo, para determinar a qué

⁶ "Artículo 22. Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos: **I.** Participar con candidatos a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y **II.** Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional. ..."

⁷ "Artículo 26. Si después de asignadas las diputaciones señaladas en artículo 23 de esta ley, aún quedasen diputaciones por asignar, se otorgarán a los partidos políticos, en los siguientes términos: **I.** Se obtendrá el porcentaje de votación de los partidos políticos que reúnan los requisitos que señala el artículo 22 de esta ley, mediante el siguiente procedimiento: **a)** Realizará la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos, en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, que reúnan los requisitos, y **b)** La votación de cada partido se dividirá entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior y se multiplicará por cien; **II.** Se procederá a multiplicar el porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político, por veinticinco; **III.** Al resultado obtenido en la fracción anterior se le restarán las diputaciones obtenidas de mayoría y la asignada conforme al artículo anterior; **IV.** Se asignará una diputación de representación proporcional por cada número entero que se haya obtenido en la operación señalada en la fracción anterior, procediendo en estricto orden de prelación conforme al porcentaje obtenido por cada partido político, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse el número de enteros que corresponda al partido político, en los términos de la fracción I de este artículo, y **V.** Hechas las asignaciones anteriores, si aún existieren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que conserven los restos mayores, una vez deducidas las que se asignaron en la fracción anterior."

⁸ "Artículo 24. Ningún partido político podrá tener más de diecisiete diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral."



candidatos les corresponde una diputación dentro de cada partido, se debe formular una lista en orden descendente de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada candidato.

Ahora bien, el proceso legislativo¹⁰ del artículo 27 Bis sugiere que su finalidad es cobrar aplicación hasta en el segundo reparto de diputaciones por representación plurinominal, dentro de las listas de cada partido. No obstante, esta lectura implicaría que, en el primer reparto de diputaciones, **no se observe la paridad de género**, relegando la aplicación de la medida paritaria a un caso secundario que depende de que sobren escaños para hacer efectiva la igualdad de género, lo cual frustra el propósito de la norma.

Por tanto, a efecto de maximizar la paridad de género, debe entenderse que el artículo 27 Bis obliga al Consejo Local a alternar escaños **en ambos repartos**:

(i) Así, **en el primer reparto**, el Consejo General debe intercalar el género *entre partidos*. Es decir: iniciar por el partido que tenga derecho a un escaño con el mayor número de votos de representación proporcional,¹¹ y tomar como pauta el género de su "mejor perdedor", cualquiera que sea; a partir de ahí, el Consejo debe asignar una diputación al partido siguiente (que también cumpla con los requisitos del artículo 22),¹² **eligiendo dentro del partido al mejor perdedor del género opuesto al del partido anterior**.¹³

⁹ "Artículo 25. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en los párrafos primero y segundo del artículo anterior, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de diecisiete, o su porcentaje de curules del total del Congreso exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos."

¹⁰ Página 353 del procedimiento legislativo.

¹¹ "Artículo 22. ... La votación estatal emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

¹² "Artículo 22. Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos: I. Participar con candidatos a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional. ..."

¹³ De acuerdo con el artículo 27, que establece una lista ordenada de los mejores perdedores, y el 27 Bis, que establece la obligación de alternar el género de los candidatos.



- (ii) **En el segundo reparto**, si sobraron escaños, el Consejo debe intercalar el género *dentro del partido*. Es decir: determinar cuántos escaños corresponden a cada partido con base en la fórmula contenida en el artículo 26 y, posteriormente, asignarlos dentro del partido con base en la lista descendente que prevé el artículo 27, **pero intercalando por género siempre que ello sea posible**.

De acuerdo con esta interpretación, el artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California¹⁴ establece un mecanismo de paridad de género para la elección de diputaciones por representación plurinominal, lo que significa que **esta norma se va a aplicar en la medida que lo permitan las posibilidades fácticas**, pues pudiera suceder que no haya candidatos hombres o candidatas mujeres para alternar respectivamente. Sin embargo, **esto no frustra el propósito de la norma, puesto que el sistema de representación proporcional cuenta con una doble protección al ordenar la postulación paritaria de candidatos y candidatas**.

Así, las asignaciones de las diputaciones serán posibles en la medida en la que, tanto la Ley General de Partidos Políticos como la Ley Electoral, **ordenan la postulación paritaria de candidatos**, con lo cual se refuerza la posibilidad de que las mujeres integren el Congreso Local,¹⁵ bien por el sistema de mayoría relativa, o bien por el sistema de representación proporcional. Asimismo, no es problemático que la norma sólo se aplique en los casos en los que haya candidatos mixtos, puesto que siempre que exista por lo menos una mujer que no obtuvo constancia de mayoría, será elegida, ya que la norma interviene para evitar que exista subrepresentación.

Así entendida la norma es constitucional, pues establece un mecanismo de paridad de género que no sólo funciona con claridad, sino que tiene un alcance sustantivo y real, permeando integralmente en el sistema de representación proporcional.

¹⁴ **Artículo 27 Bis.** El Consejo General integrará un sistema de listas, una para mujeres y otra para hombres respecto a las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género."

¹⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 11/2019 (10a.), de rubro y texto: "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



I.B. Voto concurrente respecto de la validez del artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, en el que se debe aplicar un test de razonabilidad

En este asunto el Tribunal Pleno también analizó la constitucionalidad del artículo 15, fracción II, de la Constitución de Baja California, puesto que se impugnó la eliminación de las diputaciones por lista en sistema de representación proporcional, lo cual –a juicio de los accionantes– viola los principios de autodeterminación de los partidos políticos y de progresividad, además de que conlleva un trato desigual entre los partidos que no vayan coaligados y aquellos que vayan coaligados. El precepto dispone lo siguiente:

"**Artículo 15.** La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que establezca la ley, y atendiendo lo siguiente:

"...

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría. En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado.

"En el caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."

La sentencia declara la validez de este precepto por tres razones. *Primero*, al estimar que las entidades federativas tienen **un amplio margen de libertad configurativa** en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional al interior de sus Legislaturas –retomando las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 53/2015–¹⁶ por lo

¹⁶ Fallada el cinco de octubre de dos mil quince. Por mayoría de nueve votos se aprobó respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución Local, en su tema 2: definiciones y usos de los conceptos "votación estatal emitida" y "votación válida emitida", consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El señor Ministro Pérez Dayán



que la eliminación de estas listas de partidos **no altera en modo alguno el régimen interior de algún partido político ni limita su capacidad de autogobernarse**, sino que se trata de un ejercicio válido de la libertad configurativa de Baja California.

Segundo, de conformidad con las consideraciones vertidas en las acciones de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada, así como de la 83/2017 y sus acumuladas, **el principio de progresividad no es un parámetro válido** para analizar la forma en la que las Legislaturas Locales regulan el principio de representación proporcional, ya que la adopción del sistema electoral mixto y las bases para su regulación a nivel estatal suponen una decisión sobre el modelo de democracia representativa.

Tercero, se determinó que no existe un trato diferenciado entre los partidos que van en coalición y aquellos que no lo hagan, ya que no se advierte la existencia de una norma que permita a los primeros presentar una lista para designar diputaciones por el principio de representación proporcional.

Si bien comparto estos argumentos, me parece que las razones para sostener la validez de la fracción II, del artículo 15 de la Constitución Local deben estructurarse bajo la **metodología de un test de razonabilidad**, tal como lo he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 165/2020¹⁷ y 245/2020.¹⁸

En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución General ha sido interpretado de manera reiterada por el Tribunal Pleno en el sentido de que establece un amplio margen de libertad configuradora en favor de las Legislaturas Locales para regular sus sistemas de mayoría relativa y representación proporcional, siempre y cuando 1) establezcan límites de sub y sobre representación; y 2) no se haga nugatorio el acceso a los sistemas de representación proporcional a partidos que en atención a su porcentaje de votación reflejen una verdadera representatividad.¹⁹ En todo caso, **la reglamentación de este principio debe ser sometida a un juicio de razonabilidad.**²⁰

votó en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión por desempeñar una comisión de carácter oficial.

¹⁷ Resuelta el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta el diez de octubre de dos mil veinte.

¹⁹ Lo anterior, en términos de la acción de inconstitucionalidad 53/2017, resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, bajo mi ponencia.

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, Novena Época, página 304, con número de registro digital: 160758, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."



La regulación del Estado de Baja California cumple con esas bases, pues **1)** establece que el Congreso estará integrado por diputados electos por los principios de **mayoría relativa y representación proporcional;**²¹ **2)** contiene límites de **sobre representación y subrepresentación;**²² y, **3)** permite a los partidos políticos con una representatividad mínima (3 %) participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.²³

Ahora bien, aun cuando la reforma al artículo 15, fracción II, de la Constitución Local eliminó las listas de diputados para asignar escaños por el principio de representación proporcional, **lo cierto es que conserva el acceso a estas diputaciones de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por los candidatos de mayoría relativa,** alternando las asignaciones por género en

²¹ **Constitución de Baja California. "Artículo 14.** El Congreso del Estado estará integrado por diputados que se elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divida el territorio del Estado y, en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. ..."

Ley Electoral de Baja California. "Artículo 20. El Congreso del Estado estará integrado por diputados que se elegirán cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divide el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal, de conformidad con la Constitución del Estado y el procedimiento previsto en el presente título. Cada diputado propietario tendrá un suplente."

²² **Ley Electoral de Baja California. "Artículo 24.** Ningún partido político podrá tener más de diecisiete diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral."

²³ **Ley Electoral de Baja California. "Artículo 22.** Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Participar con candidatos a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y

"II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

"III. (Derogada, P.O. 24 de julio de 2020)



las listas de los "mejores perdedores" de cada partido, ordenados por su porcentaje de votación.

Por tanto, esta medida **(i)** tiene una finalidad válida, consistente en maximizar la representatividad de los diputados que lleguen por representación proporcional, y **(ii)** resulta idónea para lograrlo, porque permite integrar al Congreso a las candidatas y candidatos que participaron en la elección por mayoría relativa, y que fueron votados por la ciudadanía alcanzando los porcentajes más altos de votación, sin obtener constancia de mayoría.

A mayor abundamiento, **los sistemas de representación proporcional no generan derechos adquiridos a favor de los ciudadanos** para efectos de que los requisitos para ocupar una diputación local no se modifiquen, **tal como lo sostuvo en el voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 83/2017**. Lo anterior, ya que el derecho que tienen es a poder votar y ser votados sujetándose a las reglas y procedimientos establecidos legalmente.

Como consecuencia, no se violan ni el principio de progresividad ni el autogobierno de los partidos políticos, **pues se trata de un ejercicio razonable de la libertad configurativa de Baja California**.

II. Voto particular relativo a la decisión mayoritaria de declarar la validez de la porción normativa "en el caso de coaliciones"

Finalmente, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, toda vez que las entidades federativas no cuentan con atribuciones para legislar sobre la figura de coaliciones.

Ahora bien, el proyecto original proponía declarar la invalidez del artículo 15, fracción II, en su porción normativa: "En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado", de la Constitución del Estado de Baja California. Sin embargo, una mayoría de seis Ministras y Ministros votó en contra de la propuesta original y por la validez de esta porción normativa, por considerar que en este caso no se estaban regulando las coaliciones, sino que úni-

"La votación estatal emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."



camente regula el sistema de acceso a los partidos y coaliciones a la asignación de curules, por lo que se trata, a su parecer, de una regla funcional del sistema de representación proporcional.

En tal sentido, mantuvieron el criterio mayoritario de que **las entidades federativas no están facultadas para legislar en materia de coaliciones**, pero en opinión de la mayoría de seis Ministros la mención del vocablo "coalicción" no provoca la invalidez de la norma.²⁴

No comparto la opinión de las señoras y señores Ministros que votaron en contra de la propuesta original del proyecto. Tal como sostuve al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014,²⁵ es clara la intención del Constituyente en el sentido de que **debe haber uniformidad en el sistema de coaliciones** y, consecuentemente, en esta materia no podría haber una reserva legislativa para las entidades federativas. Por tanto, el hecho de que la legislación local regule las coaliciones **es suficiente para invalidar la porción en cuestión**.

Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, 133/2020 y 140/2020, en las que se invalidaron diversas porciones que incluían la palabra "coalicción" en virtud de que las Legislaturas Locales carecen de competencia para legislar sobre coaliciones, ya que esa forma de participación política de los partidos solamente puede estar regulada por el Congreso de la Unión en las leyes generales respectivas.

Asimismo, no coincido con que este precepto disponga únicamente una regla funcional del sistema de representación proporcional, ya que establece un requisito para el convenio que deben presentar los partidos coaligados.

Por tanto, dicha norma **no sólo aborda el tema de las coaliciones sino que, además, establece una exigencia que excede los requisitos del artículo 91²⁶ de la Ley General de Partidos Políticos para el convenio de coaliciones**,

²⁴ Tal como lo sostuvieron los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek en las acciones de inconstitucionalidad 133/2020 y 132/2020, resueltas el veinticinco de agosto y el veintiuno de septiembre del dos mil veinte, respectivamente.

²⁵ Fallada en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁶ **Artículo 91.**

"1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

"a) Los partidos políticos que la forman;



consistente en el deber de especificar la forma de asignación de esas diputaciones en el convenio de coalición. En este sentido, la disposición genera una regla especial para coaliciones en el primer reparto, distinta a la regla general que dispone el artículo 27²⁷ de la Ley Electoral de Baja California. Por tanto, es evidente que dicha norma vulnera la Constitución General, pues **las**

"b) El proceso electoral federal o local que le da origen;

"c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

"d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

"e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y

"f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentará la representación de la coalición.

"2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes. ..."

²⁷ **Artículo 27.** El Consejo General hará la asignación de diputaciones a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

"I. Determinará qué candidatos a diputados de cada partido político no obtuvieron la constancia de mayoría; debiendo identificar, en el caso de coalición, a qué partido político pertenece el candidato en coalición;

"II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra. Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;

"III. Si dos o más candidatos de un partido político tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el Consejo General le solicitará al partido político, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá;

"IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el Consejo General procederá a determinarlo mediante sorteo;

"V. Derogada;

"VI. En caso de que la asignación recaiga en quien esté inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si éste último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista. Las vacantes de propietarios de diputados por el principio de representación proporcional, deberá (sic) ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el Consejo General."



entidades federativas no están facultadas para legislar en materia de coaliciones.

* * *

De acuerdo con lo anterior, por un lado, no comparto que los artículos 27 y 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California regulen dos supuestos distintos, ni que se apliquen en momentos diversos del proceso; sino deben interpretarse como un mismo método diseñado para permear la paridad de género en el sistema de representación proporcional. Por otro lado, no coincido con la metodología utilizada para reconocer la validez del artículo 15, fracción II, de la Constitución de Baja California, pues en mi opinión debió efectuarse un test de razonabilidad.

Finalmente, me aparto de la decisión mayoritaria de reconocer la validez de la porción normativa "*en el caso de coaliciones*", pues –como lo hemos sostenido de manera consistente con anterioridad–, las entidades federativas no están facultadas para legislar en materia de coaliciones.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 94, con número de registro digital: 29817.

La tesis de jurisprudencia P./J. 11/2019 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 5, con número de registro digital: 2020747.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el ocho de junio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 58/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que alegó la inconstitucionalidad de los artículos 798, 802, 815, 843, 846,



852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes.¹

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinó que existía un vicio de inconstitucionalidad de estudio preferente,² el cual consiste en la invasión a la esfera de competencias del Congreso de la Unión respecto de la atribución contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, conforme al cual, se impide a los Estados legislar en materia procedimental civil.³

Muy respetuosamente, no compartimos la conclusión de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, por las consideraciones que exponemos en el presente voto de minoría.

El tema discutido por el Pleno es de gran trascendencia, pues la cuestión que se resolvió consistió en determinar si los Estados tienen atribuciones para reformar sus propios códigos de procedimientos civiles tomando en consideración que, a partir de la reforma constitucional de 15 de septiembre de 2017, se estableció como facultad del Congreso la de "expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

Antes de precisar la razón de nuestro desacuerdo, es pertinente recordar que de conformidad con la reforma antes indicada, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución para brindar competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en materia procesal civil y familiar. En el transitorio cuarto de esa reforma se observa que el Constituyente estableció un plazo para lograr este propósito: "un plazo que no excedería de 180

¹ Reformados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 11 de junio de 2018.

² Mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar; ..."



días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas".⁴ Esto significa que, si el Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁵ el Congreso federal debió haber expedido esa "legislación única" en la primavera de 2018. Es decir, hace más de dos años.

Por otra parte, en el mismo decreto, en el transitorio Quinto, se observa el siguiente mandato:⁶ "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional".

De acuerdo con esta lógica, tenemos: primero, un Congreso federal que no legisló entre finales de 2017 e inicios de 2018 como debió haberlo hecho, y que ha prolongado esa omisión por más de dos años. Y, segundo, que mientras no exista esa "legislación única", la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continúa vigente. Tenemos pues, estas dos premisas básicas.

Ahora bien, en el presente asunto, el Congreso del Estado de Aguascalientes reformó su Código local de Procedimientos Civiles el 11 de junio de 2018 en múltiples partes y temas.⁷ Aunque no deviene de ahí la razón de nuestra disconformidad con la sentencia, observamos que la reforma de Aguascalientes sucedió

⁴ Se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares). ... **CUARTO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

⁵ De conformidad con el transitorio primero del propio decreto.

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente."

⁶ **"QUINTO.** La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la Legislación Procesal Civil Federal y la Legislación Procesal Civil y Familiar de las Entidades Federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

⁷ **"Artículo 798.** Si a la petición de declaración de minoridad se acompaña la certificación del Registro Civil, se hará la declaración de plano. En caso contrario, se citará a una audiencia que se verificará dentro del tercer día, a la que concurrirá el menor, si fuere posible, y el Ministerio Público; en ella, por las certificaciones del Registro Civil si hasta ese momento se presentaron, por el aspecto del menor y a falta de aquéllas o de la presencia de éste, por medio de información de testigos o peritos se hará o denegará la declaración correspondiente. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."



en junio de 2018, esto es, más o menos tres meses después de que se venció el plazo constitucional con el que contaba el Congreso de la Unión para emitir la "legislación única".

La mayoría del Tribunal Pleno invalidó todo el decreto del Congreso de Aguascalientes que reformó el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, por considerar que, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, los Estados tienen vedado realizar cambios a sus legislaciones procesales civiles y familiares. Muy respetuosamente disentimos de esa conclusión por varias razones:

"Artículo 802. Dictadas las providencias que establece el artículo anterior y previo nuevo reconocimiento del presunto incapacitado, que deberá practicarse como se dispone en el artículo 800 dentro de un término que en ningún caso se excederá de cuarenta días, el Juez citará a junta, en la cual si estuvieren conformes el tutor y el Ministerio Público, dictará su resolución declarando o no el estado de interdicción, según el sentido en que hayan emitido su dictamen la mayoría de los peritos. Si hubiere oposición, se substanciará el respectivo juicio entre el que pide la interdicción y el opositor u opositores. En el juicio será oído el presunto incapacitado si lo pidiere y durante la tramitación subsistirán las medidas decretadas conforme al artículo 801. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 815. Si sobre el nombramiento de un tutor se empeñare cuestión, se substanciará ésta en la vía incidental y en el pleito que se siga representará al menor, un tutor interino que el Juez nombrará para este sólo efecto. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 843. Cuando del examen de la cuenta resulten motivos graves para sospechar dolo o fraude del tutor, el Juez dará vista al Ministerio Público para que promueva desde luego, la separación del tutor, que se seguirá en vía incidental; el curador también podrá promover la separación; desde las primeras diligencias puede el Juez, si lo estima necesario, nombrar un tutor interino sin perjuicio de proceder a la instrucción de la respectiva causa. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 846. ..."

"La solicitud del tutor se substanciará en forma de incidente con el curador y el Ministerio Público. En contra de esta resolución no procederá recurso alguno."

"Artículo 852.

"Contra la resolución que conceda o niegue la autorización solicitada, no procederá recurso alguno."

"Artículo 853. Para recibir dinero prestado en nombre del menor o incapacitado, necesita el tutor la autorización judicial, que sólo podrá concederse con audiencia del curador. Contra la resolución que conceda o niegue la autorización, no procederá recurso alguno."

"Artículo 884. Si hubiere oposición y se fundare en título debidamente registrado con anterioridad, sin más trámite el Juez declarará sin lugar la información. Contra esta resolución y la que declare acreditados o no los hechos, no procederá recurso alguno."

"Artículo 891. Se tramitarán como está prevenido para los incidentes, oyendo precisamente a los interesados ..."



Primera razón

Aun cuando el Congreso de la Unión está facultado para expedir "la legislación única" en materia procesal civil y familiar, mientras dicha legislación única no exista, no hay invasión de esferas legislativas. Aguascalientes no está emitiendo ninguna legislación única, sino que está adecuando su código de procedimientos local a la realidad jurídica que considera que se vive en su entidad.

Segunda razón

Si bien el transitorio quinto dice que mientras no se expida esa legislación única en materia procesal civil y familiar, la legislación procesal local de cada Estado se mantendría vigente, dicha disposición no contiene una prohibición expresa para que los Estados reformen sus leyes adjetivas. Solamente establece que ésta se mantendrá vigente y para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos, resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes, pues de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad.

Tercera razón

Someter a los Estados federados a que no puedan ajustar sus códigos procedimentales civiles y familiares sino hasta que el Congreso de la Unión emita la legislación única en esas materias, implica maniararlos e impedirles la posibilidad de proteger las situaciones de facto que demanda una realidad en incesante cambio y esto terminaría por perjudicar de manera directa al ciudadano y a la sociedad en general.

Cuarta razón

No sólo se trata de una merma a la seguridad jurídica, sino a la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional que establece que "las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias". Esto resulta importante pues, ciertamente, el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar el Código de Procedimientos Civiles de Aguascalientes, ni tampoco el Congreso local tiene competencia para emitir una "legislación única" en materia civil y familiar y, por tanto, al no existir una invasión de competencias, a nuestro juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que



es pilar del federalismo, y que está prevista en su artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados, lo que no es inocuo, y amerita un análisis particular.

Quinta razón

No debe soslayarse que, en la actualidad, ni siquiera existe aún la legislación única, la cual sí representaría un freno a los Estados, en tanto que actualizaría el fin de la vigencia de las legislaciones locales, tal y como lo mandata el quinto transitorio de la reforma constitucional de referencia, y que dice lo siguiente: "la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única". Subrayamos "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

Al no existir la normativa única de referencia, las legislaciones procesales de los Estados se mantienen vigentes y, mientras tanto, por la misma razón, pueden ser reformadas conforme sea necesario, toda vez que de acuerdo con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, dentro del que se entiende incluida la potestad de adecuar sus ordenamientos procesales, y en este caso podrá hacerlo "hasta en tanto" entre en vigor la legislación única en materia procesal civil y familiar pues será en ese momento cuando se configure una prohibición expresa a los legisladores locales, no antes.

Considerar lo contrario, no sólo vulneraría los artículos 40 y 124 de la propia Constitución Federal, sino que pondría en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados en temas procesales civiles y familiares, sobre todo ante la incertidumbre del tiempo que demorará el Congreso de la Unión en emitir la legislación única correspondiente y la necesidad de que los Congresos Locales les brinden la seguridad jurídica que la realidad demande.

Ahora bien, adicionalmente a lo anterior, en la discusión del Pleno respecto a este asunto, se dijo que debía invalidarse este cuerpo de reformas a fin de no contrariar los precedentes del Tribunal Pleno. Sin embargo, también disintimos de esta consideración.

Es nuestra convicción, que en el caso del Ministro Luis María Aguilar Morales, deriva de una nueva reflexión sobre este particular, que los Estados perderán competencia para legislar en las materias civil y familiar hasta que la futura legislación



única entre en vigor, y, por tanto, no requieren autorización para legislar a la luz del artículo 40.

El respeto a la soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

No soslayamos ni cuestionamos las razones y fines que el Constituyente Permanente dio al reformar esta fracción XXX del artículo 73 como la de "establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia" y sólo destacamos que aún no entra en vigor la legislación única, que sería, en todo caso, la única causa que, a nuestro juicio y conforme entendemos el régimen transitorio del precepto constitucional antes aludido, permitiría justificar la extinción de la norma procesal local.

Desde luego, consideramos que, en su oportunidad, será satisfactorio que el Constituyente logre esa pretendida homogeneidad, pero por el momento, nos parece que debe reconocerse y garantizarse la capacidad de las entidades federativas de lidiar con sus propios procesos civiles y familiares dentro de un marco jurídico que brinde seguridad jurídica, para lo cual, resulta indispensable asegurar que las normas se acoplen a la realidad. Por lo anterior, respetuosamente, en oposición a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, no encontramos motivo constitucional para prohibir a los Estados federados, soberanos en su régimen interior, que ajusten su legislación procesal en materia procesal civil y familiar hasta tanto se expida la legislación única en esa materia por el Congreso de la Unión.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 58/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1012, con número de registro digital: 29935.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 2021.



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LAS MINISTRAS ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 245/2020 Y SU ACUMULADA 250/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, respectivamente, en contra de la modificación a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Instituciones y Procesos Electorales de ese Estado, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de julio de dos mil veinte.¹

Las citadas reformas tuvieron como objeto la armonización de dichos cuerpos normativos con la obligación de observar el principio de paridad de género, la creación de los bloques de competitividad electoral y la eliminación de la figura de primera minoría o segunda fuerza electoral.

El Partido Movimiento Ciudadano, dentro de los argumentos expuestos en su acción de inconstitucionalidad, impugnó el artículo 12 de la Constitución Local que establece lo siguiente:

Artículo 12 de la Constitución Local

"I. a XIII. ...

"...

"La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. **Lo**

¹ Decreto emitido por esta Legislatura que reforma el cuarto párrafo y el primer párrafo de la fracción III del artículo 3, el acápite y las fracciones II y III del 20, el acápite del artículo 21, el acápite del 22, el acápite del 23, el 32, el 33, el 34, el primer párrafo y la fracción III del artículo 35, el 70, el primer párrafo del 83, el 87, el primer párrafo del artículo 102, y adiciona el quinto párrafo al artículo 3, un tercer párrafo al artículo 12, el inciso e) a la fracción I del artículo 13; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; y el Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el miércoles veintinueve de julio de dos mil veinte.



anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal."

En lo que interesa, el partido político argumentó que la norma antes transcrita restringía los efectos del principio de paridad al considerar una "regla general y formal" de igualdad entre mujeres y hombres que no reconoce las diferencias y desventajas entre géneros. El partido político expuso que en lugar de permitir que la paridad de género se aplique de forma libre en toda la Constitución Local, el artículo adoptaba un concepto restrictivo de igualdad sustantiva que impide la implementación de acciones afirmativas o medidas diferenciadas a favor de las mujeres.

El proyecto sometido al Pleno a cargo de una de las suscritas,² proponía declarar la invalidez del artículo citado, en la porción normativa "*Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal*". La propuesta de invalidez sostenía que dicho precepto contraviene el principio de igualdad, y limita el entendimiento y la aplicación del principio de paridad, pero la decisión mayoritaria no alcanzó la votación calificada de ocho votos así que imperó su validez.³

Muy respetuosamente, no compartimos la conclusión anterior, por las consideraciones que exponemos en el presente voto de minoría.

PREÁMBULO

Antes de precisar la razón de nuestro desacuerdo, es pertinente recordar que la reforma local impugnada atendió a la obligación constitucional de implementar el principio de paridad, establecido particularmente en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de paridad,⁴ que dispone lo siguiente:

"Cuarto. Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para

² Proyecto presentado por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

³ Tal propuesta de invalidez obtuvo un resultado de seis votos a favor (de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Zaldivar Lelo de Larrea, y las señoras Ministras Piña Hernández y las suscritas), y cinco en contra (de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán).

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve.



procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

El mencionado artículo 41 de la Constitución Federal, que es parámetro para las legislaciones locales, establece la obligación de integrar paritariamente las secretarías de Estado del Poder Ejecutivo, así como la obligación de los partidos políticos de respetar el mencionado principio en la postulación a cargos de elección popular.⁵

Del artículo antes referido no se advierte expresamente la obligación de los órganos legislativos de implementar un lenguaje neutro o inclusivo en la redacción de las normas, no obstante, de un análisis integral de esa reforma constitucional –así como en una de las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma que le dieron origen y las diversas intervenciones en el proceso de deliberación al interior del órgano legislativo–, se desprende que la redacción de las normas constitucionales reformadas fue en términos binarios, es decir, incluyendo a ambos géneros, pues se consideró que para lograr la igualdad entre mujeres y hombres era necesario cambiar el lenguaje.⁶

⁵ "Artículo 41. ...

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"...

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

⁶ Iniciativa propuesta por el senador Martí Batres Guadarrama.

"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...



Al respecto, nos gustaría destacar algunas notas distintivas de la discusión de la reforma constitucional en materia de paridad de género. Del Diario de Debates correspondiente a la sesión pública extraordinaria celebrada el catorce de mayo de dos mil diecinueve en el Senado de la República,⁷ se advierten intervenciones expresas de senadoras y senadores relacionadas con la necesidad de transitar a un lenguaje incluyente, destacando su importancia como un factor de cambio que reconoce a las mujeres como agentes activos en la toma del poder público, por ejemplo:

"Senadora Sasil De León Villard: ...

"También destacamos que se realizan diversas modificaciones que contemplan un lenguaje incluyente en nuestra Constitución, lo que no solamente nos da visibilidad, sino que nos reconoce como agentes activos en la toma del poder público. ...

"Senadora Indira Kempis Martínez: ... Les leeré tres puntos que nos parecen indispensables y fundamentales en este cambio histórico: ...

"La Constitución debería hablar de hombre y mujer o mujer y hombre, pues al hablarse de 'varón' se agregan al hombre virtudes y cualidades que son señaladas en diversas definiciones que no se agregan de igual manera para la mención de las mujeres.

"Y se deja la palabra 'hombre', por cierto, al uso de la definición de la especie humana en su conjunto, cuando la especie humana está conformada por hombres y mujeres.

"El lenguaje es una de las vías principales de reproducción de prejuicios y estereotipos discriminatorios.

"Por eso, para contribuir a una plena igualdad, debe cambiar el lenguaje y es el lenguaje jurídico, uno de los que requiere mayor transformación, pues es uno de los que se conserva generalmente en su estado más antiguo.

"Por eso, al señalar que ésta es una forma sutil de discriminación, es que proponemos que se dé la modificación correspondiente para que la Constitución diga lo siguiente:

"La mujer y el hombre son iguales ante la ley". En lugar de la frase que dice: 'El varón y la mujer son iguales ante la ley'.

"En virtud de lo anterior, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 8, numeral 1, fracción II, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el párrafo primero, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

⁷ En la que se da cuenta de la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género.



"Tercero. Lenguaje incluyente, que no es más que hacer visible que nosotras existimos, que estamos, que llegamos y que queremos el poder, para lo que sirve el poder, que pues ya es para siempre ...

"Senador José Narro Céspedes: ... La paridad en ese sentido, debe de (sic) estar presente en cada centro de trabajo, en cada casa, en cada hogar, en cada familia, en cada calle, en cada salón de clases, en el transporte público y, sobre todo, en el lenguaje. ...

"Diputada Ana Patricia Peralta de la Peña: ... Por otro lado, el dictamen presenta modificaciones para hacer la redacción de diversos artículos más incluyente, al cambiar términos como por ejemplo candidato por candidaturas.

"Aunque pudiera parecer que estas modificaciones no son tan trascendentales como las anteriores, debemos recordar que el lenguaje es uno de los medios con el que se trasmite la concepción del mundo en el que vivimos, y es también un elemento social que nos permite interactuar cotidianamente con las personas. Por ello, no solamente importa lo que decimos sino cómo lo decimos.

"En ocasiones sin darnos cuenta una elección incorrecta de las palabras puede estar plagada de sesgos culturales que mantienen ideas discriminatorias, como es el caso del que se ejerce hacia las mujeres al minimizarlas e invisibilizarlas, tomando de referencia al hombre como medida de las cosas. ...

"Diputada Verónica María Sobrado Rodríguez: ... Además, esta reforma contiene el lenguaje incluyente, lo que permite visibilizar, promover y respetar la participación paritaria de las mujeres en la vida pública y política de nuestro país. ...

"Con esta reforma a nueve artículos constitucionales se aprueba la paridad en todo, desde los nombramientos de las y los titulares de las secretarías de Gobierno Federal y sus homólogos en los 32 Estados de la República, la elección de candidaturas a diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional y listas regionales, los Ayuntamientos, la postulación de candidaturas de los partidos políticos, hasta la integración de los organismos públicos autónomos, además de que se incorpora un lenguaje incluyente, lo que no se ve y no se dice no existe, por eso la importancia ...

"Diputada María Elizabeth Díaz García: ...

"Dejaremos de tener una forma fundamental con expresiones como son: derechos de ciudadano. Se dejará de hablar únicamente de candidatos, diputados,



senadores, Ministros, presidente. Ahora será una obligación también en lenguaje inclusivo y se tendrá un instrumento constitucional en donde se reconozca el derecho a la mujer a ser candidata, diputada, senadora, Ministra, presidenta.

"Tendremos una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que empodere a la mujer, que garantice la igualdad y garantice derechos para todas las mujeres de este país ..."

De acuerdo con esta lógica, tenemos que una de las finalidades de la reforma constitucional en materia de paridad era **hacer visibles a las mujeres** mediante la utilización de un lenguaje incluyente en la redacción de las normas que contemplan el derecho de la ciudadanía a ser votada. Tal fue el ánimo que imperó al reformarse aquellas porciones normativas que únicamente se referían al género masculino (pretendiendo sobreentender la inclusión de las mujeres) a fin de hacer mención expresa tanto de hombres como de mujeres.

La mencionada reforma constitucional implementó como obligación de las Legislaturas Locales **el deber de procurar la observancia del principio de paridad**. Ese deber de observancia alcanza la obligación de implementar normas que establezcan **y promuevan** el lenguaje jurídico incluyente, pues es un elemento que clarifica de manera contundente los sujetos de las normas y permite un **efecto útil** en la interpretación y aplicación en las normas de paridad. No es una simple formalidad, sino que tiene implicaciones sustantivas al momento de que las mujeres ejerzan sus derechos.

RAZONES DE LA INVALIDEZ DE LA NORMA

En primer lugar, el lenguaje jurídico incluyente en materia electoral define las postulaciones a cargos de elección popular o la integración de los órganos de representación. Ya no se habla exclusivamente de los candidatos o de los diputados, sino también de las candidatas y las diputadas. Como se observa, permite una apreciación definida de las personas que ejercen sus derechos políticos y electorales en virtud del género.⁸

⁸ Un ejemplo claro está en la propia Constitución Local que, como resultado de la reforma publicada el veintinueve de julio de dos mil veinte, determinó clarificar que la integración del Congreso del Estado sería de la siguiente manera.

"**Artículo 32.** El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputadas y diputados que se denominará 'Congreso del Estado'."



En segundo lugar y, como consecuencia de lo anterior, se **clarifica** la interpretación y aplicación de medidas diferenciadas en el registro de candidaturas por parte de los partidos políticos cuando el número sea impar y se dé preferencia al género femenino, o bien, cuando se describa la distribución paritaria de los órganos de representación. Por ejemplo, una configuración legislativa que defina las planillas de candidaturas en los siguientes términos: 18 candidatas y 17 candidatos.⁹

Por lo anterior, una de las razones que dieron origen a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil veinte fue la necesidad imperiosa de realizar un cambio integral en el sistema normativo que regula el acceso a los cargos de elección popular, de manera tal que se garantizara el pleno respeto y reconocimiento de derechos a las mujeres con la finalidad última de poder alcanzar la paridad. Dicho cambio, como lo señalaron las legisladoras y los legisladores en una de las exposiciones de motivos y en las intervenciones en la sesión en que se discutió la mencionada reforma, tiene que ir necesariamente acompañado de la inclusión de las mujeres en la norma, esto es, desde la utilización de un lenguaje que identifique a todas las personas sujetas de derechos: mujeres y hombres.

La reforma constitucional tuvo por objeto implementar la igualdad formal y material o sustantiva entre hombres y mujeres. De lo anterior se desprende **la obligación de las Legislaturas Locales de adaptar las normas de los Estados en**

"Artículo 33. El Congreso del Estado estará integrado por 26 diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 15 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, conforme al procedimiento que se establezca en el código de la materia."

⁹ De manera ejemplificativa, este Pleno observa la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán que en su artículo 224 establece lo siguiente:

"Artículo 224

"...

"Para el caso de las planillas de candidatos a regidurías de los Ayuntamientos, el criterio de paridad horizontal será mediante la conformación de 3 bloques de alta, media y baja votación, en la que participen la totalidad de los Municipios del Estado de la siguiente forma:

"1. El bloque de alta votación estará integrado por 36 Ayuntamientos de los cuales **18 serán encabezados por candidatas** y los otros **18 por candidatos**.

"2. Respecto al segundo bloque considerado de media votación se integrará por 35 Ayuntamientos de los cuales 18 serán encabezados **por candidatas** y los otros 17 **por candidatos**.

"3. El tercer bloque considerado de baja votación se integrará por 35 Ayuntamientos de los cuales 18 serán encabezados por candidatos y los otros 17 por candidatas.

"..."



materia de paridad para lograr ese fin, incluyendo la redacción de normas en términos neutros o incluyentes que reflejen la existencia de ambos géneros. En otras palabras, a través de la reforma constitucional se contempló la utilización de un lenguaje incluyente como una garantía constitucional de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y una manifestación del principio de paridad.

Cabe resaltar que, en nuestro orden jurídico nacional, inclusive ya se han establecido en la ley reglas gramaticales obligatorias para fortalecer la paridad de género. Un ejemplo claro es la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la que se establece como deberes de los Estados la utilización de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, la eliminación de estereotipos sexistas y discriminatorios,¹⁰ la incorporación de un lenguaje incluyente y con perspectiva de género en la totalidad de las relaciones sociales,¹¹ entre otros.

Por ello, es por lo que consideramos que los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México deben expedir las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos sobre la igualdad entre mujeres y hombres, que prevé tanto la Constitución como la ley general y no es posible soslayar ese deber por un **principio de economía lingüística.**

¹⁰ **Artículo 17.** La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.

"La política nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

" ...

"IX. La utilización de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales;

" ...

"XII. Promover que en las prácticas de comunicación social de las dependencias de la administración pública federal, así como en los medios masivos de comunicación electrónicos e impresos, se eliminen el uso de estereotipos sexistas y discriminatorios e incorporen un lenguaje incluyente; y ..."

¹¹ **Artículo 42.** Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

" ...

"IV. Promover la utilización de un lenguaje con perspectiva de género en la totalidad de las relaciones sociales;

"V. Velar por que los medios de comunicación transmitan una imagen igualitaria plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, promuevan el conocimiento y la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres y eviten la utilización sexista del lenguaje, y ..."



Tales fueron las razones que nos llevaron a considerar a las aquí suscritas que la porción normativa del artículo 12 de la Constitución Local que dispone "*Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal*", no es constitucional debido a que no se apega a los parámetros antes delineados. Por el contrario, **justifica y petrifica** la utilización únicamente del género masculino para la redacción de las normas, es decir, genera un principio de interpretación estricto y neutral basado en el género masculino como referente en la titularidad de derechos que limita la interpretación y aplicación del principio de paridad.

En nuestra opinión, la expresión normativa en análisis no es acorde con la finalidad de la reforma constitucional en materia de paridad, pues contrario a lo ordenado en el artículo cuarto transitorio de dicha reforma constitucional, no se está promoviendo la utilización de un lenguaje incluyente, sino que normaliza, respalda y permite la exclusión del género femenino en la construcción gramatical del texto legal. El problema no es, entonces, que algunos textos legales no utilicen un lenguaje incluyente, sino que esta disposición constitucional en concreto tiene como efecto inhibir su uso en la redacción de todas las normas de la entidad federativa.

Para las suscritas, tampoco se trata de desarreglar la sintaxis del español, descomponer el lenguaje o complicar la redacción de las normas jurídicas, y en esto queremos ser enfáticas.

Coincidimos en que existen fórmulas gramaticales que permiten la inclusión de la mujer y del hombre, sin necesidad de explicaciones de género que entorpezcan la lectura de cada enunciado. Lo que sucede en este caso es, justamente, una explicación innecesaria y, por tanto, entorpecedora, que además, no contribuye a la claridad jurídica. Recordemos la parte normativa: "Sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal". Esta frase petrifica desde el derecho positivo una especie de "*universalización masculina*" del lenguaje, y es innecesaria, pero además, observemos el contexto de la misma: el artículo impugnado inicia diciendo que la interpretación de las normas será igual para hombres y mujeres, salvo que se determine una aplicación diferenciada, pero después viene el remate de esta frase, que se puede utilizar una generalización masculina para "la construcción gramatical del texto legal". El artículo queda así totalmente oscurecido.



No es que se dé una instrucción al legislador, sino que la disposición constitucional impugnada genera una distorsión con el potencial de permear a todo el orden jurídico en Puebla. En casos como el que nos ocupa, todo depende del empeño y sensibilidad que se ponga en la redacción de las normas cuando impactan en el propósito correctivo del lenguaje y en definir lo que le corresponde a la mujer y lo que le corresponde al hombre.

Los cinco Ministros que votaron por la validez de esa porción normativa¹² (por lo cual no se alcanzó una mayoría calificada para su expulsión del orden jurídico), consideraron, de manera general, que en realidad se introducía un principio de interpretación de carácter contextual para el caso de que, si en una ley o norma se hace referencia al hombre, debe entenderse que también incluye a las mujeres. Las suscritas no coincidimos con la apreciación anterior por resultar abiertamente innecesaria, pues la evolución del idioma español ha permitido el uso del género masculino en términos que abarquen el femenino, es decir, puede ser indistinto. Sin embargo, insistimos en que en este caso la disposición impugnada no es inocua porque cuando una Constitución dice que no hay problema en utilizar el género masculino para interpretar algo, se vuelve una norma potencialmente conflictiva: ¿Cuándo se estaría en presencia de una norma que está atribuyendo jurídicamente algo al género masculino en detrimento del femenino? ¿Cuándo estaríamos frente a una que utiliza el género masculino sólo para "la construcción gramatical del texto legal"? Cuando un artículo hable de "diputados" o de un "diputado", por ejemplo, ¿estaría hablando del diputado en su calidad de masculino o del diputado en un lenguaje neutro y necesariamente incluyente?

Por lo anterior, consideramos que ver el problema con un enfoque exclusivamente lingüístico, lo minimiza.

Reiteramos que una de las razones que dieron origen a la reforma local en materia de paridad que se impugnó en el presente asunto fue poner de manifiesto la obligación de los órganos legislativos de redactar normas en las que se reconociera la existencia tanto de mujeres como de hombres, y la porción normativa que se analizó por el Pleno, permite que se perpetúe en nuevos ordenamientos

¹² De los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



jurídicos el hecho de que la construcción gramatical de la propia ley identifique a las mujeres como titulares de derechos.

En nuestra opinión, no se puede lograr el ejercicio paritario de derechos de forma plena y, de manera destacada, los políticos y electorales, cuando la propia ley que contempla las prerrogativas y reglas de los procesos electorales admite en su redacción únicamente el reconocimiento del género masculino, dejando de lado la mención expresa de las mujeres como sujetos plenamente activos en el terreno electoral.

El lenguaje incluyente, como garantía constitucional de igualdad sustantiva, pretende dejar de asumir que el género masculino es el único referente y modelo en la construcción gramatical del derecho. Rompe con el referente androcéntrico del sistema normativo que históricamente ha invisibilizado, excluido y discriminado a las mujeres.

Así, en nuestra opinión, no es posible que una disposición constitucional local supla el deber de hacer visibles a las mujeres en el lenguaje jurídico. Diferenciar el género en las normas no constituye exclusivamente un aspecto formal sino sustantivo de la igualdad. La implementación del lenguaje incluyente no pretende generar "nuevos derechos", pues aun cuando las normas previamente no hacían referencia al género femenino, éstas lo abarcaban igualmente (por ejemplo, cuando se hablaba de "diputados"). Lo que se pretende es romper con un problema estructural de exclusión, así como generar un efecto útil al momento de interpretar y aplicar las normas. Un constitucionalismo cercano a las personas exige que la ciudadanía se vea reflejada en el derecho y, para ello, es indispensable que las normas identifiquen a sus destinatarios.

Por todo lo anterior, nuestro voto fue en el sentido de declarar la invalidez de la porción normativa "**Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal**" del artículo 12, párrafo tercero, de la Constitución Local de Puebla.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 651, con número de registro digital: 29889.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019.

En sesión pública celebrada el veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2019. El asunto fue promovido por el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹ publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

El argumento central del Ejecutivo Federal fue que el artículo 17 contravenía los principios de legalidad y seguridad jurídica al provocar una contradicción, pues por un lado establecía que las partes en un conflicto de violencia familiar podían resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación y, por otra parte, en el segundo párrafo, que quedaban exceptuadas aquellas controversias que versaban sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Una mayoría de Ministros y Ministras se pronunció a favor de la invalidez de la norma impugnada. A pesar de que coincidieron en el sentido, **no existió un consenso en torno a las razones para invalidar, sino un abanico muy amplio de argumentos y puntos de vista distintos**: tres de los Ministros y Ministras estuvieron a favor del razonamiento que al final sustentó el fallo, en sentido de que el precepto vulneraba la seguridad jurídica.² Los demás sostuvieron que la norma regulaba un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia penal, lo cual está vedado al legislador local,³ o bien,

¹ "Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas."

² La Ministra Margarita Ríos Farjat y los Ministros José Fernando Franco González Salas y Jorge Mario Pardo Rebolledo votaron en este sentido. Versión taquigráfica de la sesión de día veintidós de septiembre de dos mil veinte, página 32.

³ El Ministro Alberto Pérez Dayán votó en este sentido. Versión taquigráfica, página 32.



que la norma era subinclusiva,⁴ o paternalista,⁵ o discriminatoria en contra de los hombres.⁶ Se trató, por ello, de **una mayoría fragmentada**.

Desde mi punto de vista, esta discrepancia entre mis compañeras y compañeros obedece, sencillamente, a que bajo una interpretación sistemática y armónica del precepto la norma resulta plenamente constitucional. Suscribo este voto particular para desarrollar mi visión interpretativa de la norma, y explicar por qué esta visión me conduce a separarme de cada una de las razones que –de manera divergente– llevó a la mayoría a votar por la invalidez.

Para explicar estas razones, el voto se estructura de la siguiente manera: **I.** El artículo 17, párrafo segundo, no vulnera la seguridad jurídica; **II.** Competencia del legislador local para regular la conciliación, un mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC), en casos de violencia de género en el ámbito civil y familiar; **III.** El párrafo segundo del artículo 17 no es subinclusivo; **IV.** La norma no es discriminatoria por razones de género; y **V.** El artículo 17, párrafo segundo, no es paternalista.

I. El artículo 17, párrafo segundo, no vulnera la seguridad jurídica.

En primer lugar, considero que el artículo 17, párrafo segundo, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar de la entidad no vulnera la seguridad jurídica, en virtud de que el párrafo primero establece una regla general que permite la conciliación en casos de violencia familiar, mientras que el segundo párrafo exceptuaba ciertos casos de esa posibilidad. Dicho artículo disponía lo siguiente:

"Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas..." (Énfasis añadido).

⁴ El Ministro Javier Laynez Potisek votó en este sentido. Versión taquigráfica, página 32.

⁵ El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena votó en este sentido. Versión taquigráfica, páginas 31 y 32.

⁶ La Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Luis María Aguilar Morales votaron en este sentido. Versión taquigráfica, página 32.



Según el accionante, existía una contradicción entre los párrafos primero y segundo del artículo 17 impugnado, que generaba confusión e incertidumbre sobre la posibilidad de resolver un conflicto de violencia familiar mediante la vía de la conciliación. Lo anterior, en vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

Así, estimo que no existía tal contradicción, pues como ya lo sostuve, el primer párrafo del precepto presenta una regla general –que permite ventilar la violencia familiar por vía de la conciliación–, y el segundo párrafo simplemente introduce las excepciones a esa regla general. Además, –tal como lo establece la misma sentencia en sus párrafos 14 a 16–, de los trabajos legislativos se desprende claramente que el segundo párrafo del artículo 17 prohíbe la conciliación en casos de *violencia familiar contra mujeres y niñas* y en casos de *violencia por razones de género contra mujeres y niñas*. De modo que, no se sostiene el argumento de que el párrafo segundo contradice al primero, ni que la norma genere inseguridad jurídica.

Más aun, conforme al artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz,⁷ se exceptúa la violencia familiar de los medios alternativos de solución de controversias cuando se identifique alguna situación de subordinación frente al agresor o agresora. Por tanto, una interpretación sistemática de la norma confirma que la contradicción entre el primer párrafo y el segundo párrafo del artículo en cuestión no se actualiza, ya que existe otra regla general que apoya las excepciones a las que se refería el párrafo segundo. En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica no resulta vulnerado.

II. Competencia del legislador local para regular la conciliación, un mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC), en casos de violencia de género en el ámbito civil y familiar.

⁷ "Artículo 117.

"Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

"Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

"Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora."



En segundo lugar, advierto que en la sentencia se determinó la invalidez de las porciones normativas "*o de delitos que se persigan de oficio*" y "*o de género*" del párrafo segundo del artículo 17 impugnado, porque la regulación de los mecanismos alternativos de solución de controversias **en materia penal** es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión. En particular, se sostuvo que la violencia de género es una figura que se encuentra "inmersa" en el ámbito penal.

Por otro lado, se realizó una interpretación de la porción "*así como aquellas que deriven de violencia familiar ... contra mujeres y niñas*" en el sentido de que ésta se refiere únicamente a la improcedencia de la conciliación en casos de violencia familiar *en el ámbito civil*, puesto que la entidad reguló la violencia familiar tanto en el Código Penal como en el Código Civil locales.

Al respecto, como señalé en la sesión, considero que **la violencia de género no solamente se ventila en materia penal, sino también en asuntos civiles y familiares**, por lo que el legislador local sí se encontraba facultado para regular los MASC tratándose de este tipo de casos.

En un primer momento, es necesario recordar que conforme al artículo 73, fracción XXX, y el transitorio quinto de la Constitución Federal⁸ los Estados no tienen competencia para regular el *proceso* penal ni el civil.⁹ Además, en materia *penal*, los MASC son facultad exclusiva de la Federación,¹⁰ conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución.¹¹ Por tanto, coincido con

⁸ "Art. 73. El Congreso tiene facultad: [...]"

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

"Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

⁹ Al respecto, este Alto Tribunal resolvió las acciones de inconstitucionalidad 144/2017, 37/2018 y 58/2018 resueltas, respectivamente, los días 11 y el 12 de noviembre de 2019 y 8 de junio de 2020.

¹⁰ Así lo decidió el Pleno por unanimidad en la acción de inconstitucionalidad 15/2015, resuelta el 17 de marzo de 2016.

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para expedir:

" ...



la mayoría en que la porción "*o delitos que se persigan de oficio*" del segundo párrafo del artículo 17 impugnado es inconstitucional.

Sin embargo, las entidades federativas **sí se encuentran facultadas para legislar respecto de los MASC en controversias que no sean penales**. Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 84/2017, resuelta el nueve de junio de dos mil veinte, se decidió por mayoría de diez votos que, en términos de la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional,¹² la facultad de los Estados para regular los MASC en controversias que no sean penales es concurrente y no existe una veda temporal que impida que los Estados legislen antes de que el Congreso expida la ley general correspondiente. Lo anterior, ya que con el régimen transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, las entidades federativas no perdieron competencia para legislar al respecto, aunque deberán ajustar sus legislaciones a lo que en su momento establezca la ley general correspondiente.

En este orden de ideas, aunque efectivamente los Estados no tienen competencia para regular MASC en materia penal, sí pueden regular los MASC en materias no penales, como lo son la civil y familiar.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la mayoría, considero que la porción normativa del artículo 17 impugnado "*o de género*" incide tanto en materia civil como en materia penal. Lo anterior, ya que **la violencia de género** no es una cuestión exclusiva de una materia u otra, sino que **puede ventilarse también en el ámbito civil y en el familiar**. Así, dicha porción admite una interpretación en el sentido que únicamente se refiere a casos de violencia de género contra mujeres y niñas en estas materias que sí son disponibles al legislador local. Lo anterior, en los mismos términos de la interpretación que realizó el Tribunal Pleno en la sentencia, en relación con la porción "*de violencia familiar ... contra mujeres y niñas*" del mismo párrafo segundo.

Es cierto que en el Estado de Veracruz la tipificación de la violencia de género es tan amplia que cualquier manifestación de ésta podría ser sancionada en el

"c) La legislación única en materia procedimental penal, **de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal**, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

¹² "**Artículo 73**: El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;"



ámbito penal.¹³ Sin embargo, el **hecho de que una conducta esté tipificada no significa que la misma conducta no pueda ser motivo de un asunto civil o familiar**. De hecho, la violencia familiar contra mujeres y niñas también está tipificada en el Código Penal del Estado de Veracruz, incluso, *como una modalidad de violencia de género*.¹⁴ El énfasis que hace la sentencia en que el artículo 8, fracciones I y II, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz¹⁵ distingue claramente entre las dos figuras no cambia en nada esa conclusión.

En este sentido, lo cierto es que **la violencia de género sigue viéndose en los procesos civiles y familiares**, como en casos para determinar la guarda y custodia, *como se desprende del artículo 157 del Código Civil*,¹⁶ o al demandar

¹³ Título XXI "Delitos de violencia de género" del Código Penal del Estado de Veracruz

¹⁴ **Título XXI "Delitos de violencia de género"** del Código Penal del Estado de Veracruz, "**Capítulo IV. Violencia en el ámbito familiar**."

"Artículo 364. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, a quien **al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino integrante de la misma**:

"I. Ejercer una selección nutricional;

"II. Prohíba injustificadamente iniciar o continuar actividades escolares o laborales lícitas;

"III. Asigne trabajo doméstico que la subordine en favor de los integrantes del sexo masculino de la familia;

"IV. Imponga profesión u oficio;

"IV. Obligue a establecer relación de noviazgo, concubinato o matrimonio con persona ajena a su voluntad; y V. Limite, prohíba o condicione el acceso y uso de métodos de salud sexual y reproductiva."

¹⁵ "**Artículo 8**. Son modalidades de violencia contra las mujeres:

I. Violencia de género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

II. La violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar equiparada: acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima ..."

¹⁶ "**Artículo 157**. Código Civil de Veracruz.

"La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el Juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida,



los daños morales que dicha violencia haya ocasionado a las víctimas.¹⁷ Incluso, **como el estándar de prueba para acreditar la violencia de género es más bajo en el ámbito civil que en el penal**, podría pasar que se justifique, por ejemplo, decretar la pérdida de la patria potestad de un agresor sin que haya elementos suficientes para sostener una condena penal. Tan es posible que los jueces civiles y familiares conozcan de asuntos de violencia de género, que *el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz regula la actuación del Juez en casos donde detecte la existencia de violencia de género*.¹⁸

Por tanto, es claro que la porción normativa "*o de género*" admite una interpretación conforme, en sentido que el legislador local se encontraba facultado para legislar respecto de la figura de la conciliación, que es un MASC, **en casos de violencia de género en el ámbito civil y familiar**. Lo anterior, en los mismos términos que establece la sentencia respecto de la porción "*de violencia familiar ... contra mujeres y niñas*".

III. El párrafo segundo del artículo 17 no es subinclusivo

En tercer lugar, considero que tampoco se sostiene la aseveración de que el párrafo segundo impugnado era subinclusivo en su porción "*así como aquellas que deriven de violencia familiar ... contra mujeres y niñas*", porque sólo prohibía

suspensión o limitación según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar a ambos progenitores y a los menores, **para evitar conductas de violencia familiar** o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando el interés superior de estos últimos. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de la convivencia con los padres, salvo que exista peligro para el menor. La protección para los menores incluirá las medidas de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir los **actos de violencia familiar**, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles."

¹⁷ Así lo sostuvo la Primera Sala en el amparo directo en revisión 5490/2016, resuelto el siete de marzo de dos mil dieciocho.

¹⁸ **"Artículo 209:** ...

"El Juez, al examinar la demanda, si detecta que en la narración de la misma se advierte que existe violencia de género, de oficio, deberá dar vista al fiscal adscrito, con el escrito de demanda, quien denunciará los hechos constitutivos del delito ante la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de trata de personas que corresponda."

"Artículo 218 Bis: ...

Cuando se trate de casos de violencia familiar o violencia de género contra las mujeres o niñas, el Juez se abstendrá de remitir el conflicto al Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, debiendo proseguir con el procedimiento."



la conciliación en asuntos de violencia familiar que afectaran a mujeres y niñas, cuando la conciliación debería estar excluida en todos los casos de violencia familiar.

En efecto, tal como lo sostuve en la sesión del veintidós de septiembre de dos mil veinte, el argumento de subinclusividad parte de una premisa equivocada, esto es: que los MASC en Veracruz únicamente se encuentran prohibidos para casos de violencia familiar contra mujeres y niñas. Tal premisa es equivocada, ya que el tercer párrafo del artículo **117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz** –que no toma en cuenta la sentencia y que incluso fue expedido en el mismo decreto que el párrafo impugnado– **prohíbe los medios alternativos de solución de controversias en todos los casos de violencia familiar que haya subordinación por parte de la víctima a su agresor:**

"Artículo 117.

"Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

"Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

"Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora."

En este sentido, de una interpretación sistemática del artículo impugnado, junto con el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, resulta claro que no existe la subinclusión, pues en todos los casos de violencia familiar en los que exista subordinación de la víctima frente a su agresor,¹⁹ los medios

¹⁹ Cabe mencionar que, conforme al artículo 254 Ter del Código Civil para el Estado de Veracruz, la violencia familiar puede ser ejercida contra cualquier integrante de la familia.

Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 254 Ter.

"Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar.

"Por violencia familiar se entiende el uso de la fuerza física o moral que, de manera reiterada, el agente activo ejerce hacia sus parientes, cónyuge, concubina o concubinario en contra de su integridad



alternativos de solución de controversias quedan completamente descartados, de tal forma que sí están protegidos otros grupos vulnerables.

Por tanto, no puedo compartir el argumento de la subinclusividad de la norma, ni tampoco advierto alguna razón para declarar la inconstitucionalidad de un **sistema que prohíbe la conciliación para todos los casos de violencia familiar**, cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia una persona agresora. Me parece que el derecho se debe interpretar armónica y sistemáticamente.

IV. La norma no es discriminatoria por razones de género.

En cuarto lugar, estimo que tampoco se sostiene la afirmación de que el párrafo segundo impugnado era discriminatorio, en su porción "*así como aquellas que deriven de violencia familiar ... contra mujeres y niñas*", al hacer un supuesto trato diferenciado basado en el género.

Lo anterior, en virtud de que –tal como lo señalé en el apartado anterior– el argumento parte de una premisa equivocada referente a que los MASC en Veracruz únicamente se encuentran prohibidos por casos de violencia familiar contra mujeres y niñas. Esta premisa es equivocada, ya que el tercer párrafo del artículo **117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz prohíbe los medios alternativos de solución de controversias en todos los casos de violencia familiar que haya subordinación por parte de la víctima a su agresor.**

En este sentido, al igual que en el apartado anterior, de una interpretación sistemática del artículo impugnado, junto con el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, resulta claro que no existe la discriminación por razones de género, pues en **todos** los casos de violencia familiar en los que exista subordinación de la víctima frente a su agresor, los medios alternativos de solución de controversias quedan completamente descartados, de tal forma **que sí están protegidos los hombres y niños.**

V. El artículo 17, párrafo segundo, no es paternalista

Finalmente, considero que el artículo invalidado no resulta paternalista al establecer las vías por las cuales se deben dirimir determinados tipos de conflictos.

física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio.

"En los casos de violencia familiar, a solicitud de la parte agraviada o de quien legalmente la represente, podrá decretarse el depósito de personas."



En efecto, si bien hemos hablado de paternalismo en el ámbito de las decisiones personales relacionadas con el libre desarrollo de la personalidad,²⁰ establecer que se debe seguir un cauce institucional y no otro para ventilar un conflicto no le impone una decisión a la persona sobre *cómo ejercer su vida de la mejor manera*. La medida no impide a las posibles víctimas de violencia de familiar o de género presentar sus reclamos a través de las vías penal o civil, en el ámbito jurisdiccional. Por ello, me parece que no tiene cabida invalidar dicha norma con base en que vulnera algún principio de autonomía o libertad en abstracto.

De acuerdo con lo anterior, por un lado, no comparto que el artículo 17, párrafo segundo, genere inseguridad jurídica en relación con el primer párrafo, ni tampoco coincido con que la porción normativa "*o de género*" se ventile únicamente en la vía penal. Desde esta visión interpretativa, difiero con que el precepto resulte subinclusivo, discriminatorio o paternalista. Por lo tanto, considero que se debió reconocer la **validez** del párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, salvo en su porción "*o delitos que se persiguen de oficio*".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 5, con número de registro digital: 29752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de octubre de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019.

En sesión de dos de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de diez votos, determinó que no se actua-

²⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia recaída al amparo en revisión 237/2014 de la Primera Sala.



lizaba la causa de improcedencia (extemporaneidad) en la impugnación del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH).

I. Antecedentes del asunto

La CNDH promovió acción de inconstitucionalidad en contra del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.¹ El Congreso de la Unión y el Presidente de la República alegaron que la acción resultaba extemporánea porque la reserva contenida en el párrafo cuarto del artículo 110 impugnado fue adicionada desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis. Dicho en otras palabras, en esa fecha se estableció que la información contenida en las bases de datos del sistema se clasificaría como *reservada*, por lo que la restricción de la información debió impugnarse a partir de ese momento.

II. Razones de la mayoría

El Tribunal Pleno determinó que no se actualizaba la causa de improcedencia referida, ya que, si bien de la comparación de las reformas de dos mil dieciséis y dos mil diecinueve se advierte que en la primera se había calificado como *reservada* la información contenida en las bases de datos, es decir, ya existía la mencionada restricción a la información, lo cierto es que la base de datos de la reforma de dos mil diecinueve no es la misma que la de dos mil dieciséis. Lo anterior, porque mediante la reforma de dos mil diecinueve se modificó para comprender otros aspectos, entre los cuales destacan la adición de

¹ **Artículo 110.** Los integrantes del sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre seguridad pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

"...

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como los registros nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."



medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, así como la creación del Sistema Nacional de Información, los cuales no estaban contemplados en dos mil dieciséis, lo cual, se corroboró con la comparación del artículo 5o. de la misma legislación.

Por esas razones se sostuvo que la presente acción era oportuna, ya que si bien la restricción de información prevista en el artículo 110 impugnado se estableció desde el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, lo cierto es que con las reformas de dos mil diecinueve se estableció un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, relacionado con la reserva de información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información, definidas en el artículo 5o., fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La mayoría del Tribunal Pleno argumentó que el sentido normativo del precepto impugnado había cambiado con la reforma de dos mil diecinueve, al modificarse la definición de "**base de datos**"; que con motivo de esa reforma, ahora comprende conceptos adicionales como "armamento y equipo", "medidas cautelares", "soluciones alternativas y formas de terminación anticipada", "bases de datos del Ministerio Público e instituciones policiales", "huellas dactilares de personas sujetas a proceso o investigación penal", "así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos". Lo anterior, aunado a la adición de la figura del "Sistema Nacional de Información" que fue creado en la reforma impugnada de dos mil diecinueve.

III. Razones del disenso

Previo a desarrollar las razones de mi disenso, quisiera destacar que la CNDH exclusivamente impugnó el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública reformado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.²

² Decreto de reforma publicado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve

"Artículo 110.

"...

"Se clasifica como **reservada** la información contenida en todas y cada una de las **bases de datos del Sistema Nacional de Información**, así como los registros nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y



Al respecto, argumentó que dicho precepto prevé **una reserva absoluta, indeterminada y previa** de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, el cual según el artículo 5o., fracciones II y XVI, de la propia legislación,³ es el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública. Es importante destacar que la reforma al párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada años previos,⁴ esto es, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, ya había clasificado como *reservada* la información contenida en todas y cada una de las bases de datos del **sistema**, el cual según el artículo 5o. de la propia legislación –vigente en ese momento– era el Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵

equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

³ **Decreto de reforma publicado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**

"**Artículo 5o.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"II. Bases de datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en registros nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información;

"...

"XVI. Sistema: al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y ..."

⁴ **Decreto de reforma publicado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**

"**Artículo 110.**

"...

"Se clasifica como reservada la información contenida en **todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Información**, así como los registros nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

⁵ **Decreto de reforma publicado el dos de enero de dos mil nueve**

"**Artículo 5o.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:



Ahora bien, para tener por actualizada la causa de improcedencia hecha valer por las autoridades, es clave tomar en cuenta que la reforma al artículo 110 de la ley en mención publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve –cuya impugnación nos ocupa–, consistió simplemente en especificar que la información reservada era la contenida en todas y cada una de las bases de datos del **Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública**.

Luego, no comparto lo sostenido por el Tribunal Pleno, ya que aun cuando la base de datos contemplada en el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública impugnado enunciativamente no es la misma que la contemplada en la reforma dos mil dieciséis –pues antes se refería a las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y ahora refiere a las bases de datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública–, el origen de la afectación al derecho de acceso a la información **sí es el mismo**. Esto es, la clasificación de *reserva* de la información contenida en todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La cual, desde mi punto de vista ocurrió por primera vez con la reforma al artículo 110 de la ley en comento publicada el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, ya que fue la primera ocasión en la que el Congreso de la Unión clasificó como *reservada* la información contenida en **todas y cada una de las bases de datos del sistema**.

Prueba de lo anterior es que, si la CNDH hubiese impugnado esa reserva de información en su momento y esta Suprema Corte hubiese realizado el estudio correspondiente, ninguna alteración provocarían las modificaciones que realizó el Congreso de la Unión el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve al concepto de "base de datos" y la adición del "Sistema Nacional de Información". Insisto, desde mi perspectiva, lo que actualiza una limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información es la clasificación de información como *reservada*, no así la ampliación de las bases de datos, ya que la restricción de derechos alegada por la CNDH se encuentra directamente vinculada

"...

"II. Bases de datos criminalísticas y de personal: Las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema.

"...

"XVI. Sistema: al Sistema Nacional de Seguridad Pública."



con la manera en que la clasificación está formulada, esto es, absoluta, previa e indeterminada, no así con la ampliación de las bases de datos que la contienen.

Por todo lo expuesto, considero que, si la afectación alegada por la CNDH está dirigida a combatir la clasificación de información como *reservada*, ésta debió impugnar la reforma al artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el diecisiete de junio de dos mil dieciséis. Luego, el que no lo haya hecho en ese momento trae como consecuencia la actualización de la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente era sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, también disiento de que el Tribunal Pleno considerara que las reformas de dos mil diecinueve establecieron un cambio en el sentido normativo de dicho precepto relacionado con la *reserva* de información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información. Estimo que el legislador lo único que hizo en dichas reformas fue especificar la base de datos en que se encontraría contenida la información sujeta a reserva, siendo que dicha información ya se encontraba clasificada desde antes, pues como se ha señalado, la redacción anterior del artículo impugnado refería a todas y cada una de las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3033, con número de registro digital: 29835.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.

El tres de febrero de dos mil veintidós el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro y determinó, entre



otras cosas, desestimar la impugnación hecha valer por los diputados accionantes en contra de diversas porciones normativas de los artículos 19, fracción V, y 36, fracción IV, de la Ley de Revocación de Mandato,¹ pues no se alcanzó la mayoría de ocho votos requerida por la Constitución Federal para declarar su invalidez. En este voto expongo brevemente las razones por las cuales considero que las porciones impugnadas debieron ser declaradas inconstitucionales.

La cuestión que se debía resolver era determinar la validez de la pregunta y opciones de respuesta que serían objeto del proceso de revocación de mandato al Ejecutivo Federal. Las normas impugnadas no sólo sometían a consideración de la ciudadanía si deseaban que el presidente de la República concluyera su encargo de forma anticipada, sino que además agregaban la posibilidad de que se votara por la continuación en el cargo hasta la finalización del periodo para el que fue electo. A mi juicio, esa segunda opción no encuentra sustento en el Texto Constitucional y provoca la desnaturalización del proceso de revocación de mandato convirtiéndolo en un ejercicio de ratificación del titular del Ejecutivo Federal.

Al respecto, el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma mediante la cual se incorporó la revocación de mandato a la Constitución Federal es claro al ordenar que esa figura debe entenderse como "*el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza*".² En ningún mo-

¹ **Artículo 19.** La convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

"...

"V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza **o siga en la presidencia de la República hasta que termine su periodo?** ..."

Artículo 36. Para la emisión del voto en los procesos de revocación de mandato, el instituto diseñará la papeleta conforme al modelo y contenido que apruebe el Consejo General, debiendo contener los siguientes datos:

"...

IV. Cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos:

a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.

b) Que siga en la presidencia de la República; ..."

² **Tercero.** Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza."



mento el Constituyente dispuso en el Texto Constitucional la posibilidad de que el Ejecutivo fuera ratificado en su cargo, incluso aunque fuera por el periodo restante de su mandato.

Más aún, del proceso de reforma constitucional se puede advertir la intención del Constituyente de evitar que la revocación de mandato se convirtiera en un mecanismo de democracia directa para **ratificar** al presidente en su cargo. En el dictamen elaborado por las Comisiones dictaminadoras del Senado de la República se propusieron modificaciones a la minuta aprobada previamente por el Pleno de la Cámara de Diputados, y se señaló expresamente que la intención de incorporar la revocación de mandato en el Texto Constitucional era expandir los alcances del derecho al voto, pues si la ciudadanía puede elegir quién va a gobernar, también debería poder decidir si el servidor público en cuestión debe ser removido de su cargo. Por esa razón, el Senado señaló que para el caso de la revocación de mandato del Ejecutivo Federal "en ningún caso podrá interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la permanencia en el cargo de ratificación del mismo",³ pues de lo contrario, la consulta dejaría de estar centrada en el derecho de la ciudadanía.⁴ Justamente por esa razón previó que en el régimen transitorio de la reforma constitucional quedaran fijados "*la naturaleza y el objeto de la revocación de mandato para evitar que se desvirtúe esta figura de participación ciudadana*".

Esto me lleva a concluir que el legislador ordinario no contaba con un margen de configuración legislativa que le permitiera formular la pregunta, ni las posibles respuestas, de una forma tal que convirtiera el instrumento de revocación de mandato del Ejecutivo Federal en uno de ratificación. A mi juicio el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constituye un criterio interpretativo previsto por el propio Constituyente sobre cómo debía ser entendida la revocación de mandato y, sobre todo, cuáles eran los límites que no debían ser superados para evitar distorsionar su naturaleza.

Por ello, considero que las porciones normativas impugnadas sí resultaban violatorias del artículo 35 de la Constitución Federal y del artículo tercero transitorio

³ *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República del Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, Gaceta No. LXIV/2PPO-28/100654, jueves diez de octubre de dos mil diecinueve. Disponible en: https://infoosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-10-1/assets/documentos/Dictamen_CP_y_Revocacion_Mandato.pdf, p. 91.

⁴ *Ibíd.*, p. 96.



del decreto de reforma publicado el veinte de diciembre de dos mil diecinueve. Por esa razón, contra lo que sostuvo una minoría de cuatro Ministros, se debió declarar su invalidez constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 151/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 63, con número de registro digital: 30900.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2018.

En sesiones de ocho y nueve 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 Apodaca, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.¹ 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 octavo² y décimo.³ Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que

¹ Considerando décimo tercero: "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver."

² Considerando séptimo: "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.", apartado A "Las previsiones relativas a la



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.⁴ El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa el 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 los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada)."

³ Considerando décimo séptimo: "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.", apartado B "La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada)."

⁴ Considerando décimo séptimo: "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.", apartado C "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada)."



I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada

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.⁵

El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.⁶ El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo

⁵ **"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.

"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."

⁶ **"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."



con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al Reglamento Municipal de Construcción.⁷

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.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos 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 numerales 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.

⁷ **"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."



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.

II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.⁸ En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

⁸ **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 %-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-cinuenta 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-cinuenta 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;



manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los

"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 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.



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 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 solo 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.

"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



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.

III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local

El artículo 250, fracción I,⁹ 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 de haberse invalidado el numeral 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 artículo 76 de la ley general,¹⁰ para que sean susceptibles de constituir

disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."

⁹ **Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta 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."

¹⁰ **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.



áreas de cesión. De acuerdo con este precepto 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 17/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con número de registro digital: 30391.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de Santa Catarina, 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 para el 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por

"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."



una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 14/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual fue resuelto el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

Considero incorrecto que a 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

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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 para el Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.

³ "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



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

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."



los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan 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 para el 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la ley general y local 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 11/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30951.

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



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de Guadalupe, 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, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última considerada por el Municipio demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la ley general de asentamientos humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 19/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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.

² Resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.



Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamiento Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

Considero incorrecto que a 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 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 de 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:

³ "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."



"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 carezcan 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 (sic) 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 regulara 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue



extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018 fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la ley general y local de asentamientos humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 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 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 12/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1369, con número de registro digital: 30950.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.



La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de Juárez, 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 18/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que fui enfático en precisar

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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 Zaldivar Lelo de la Rea, 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.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.



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.³

Considero incorrecto que a 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 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 fracción la 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.

³ "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."



"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 carezcan 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 el Texto Constitucional obliga al Estado Mexicano a establecer 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 regulara 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la Ley General y Local de Asentamientos Humanos fueron idénticas.



Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 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 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 15/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1135, con número de registro digital: 30949.

Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 11/2018 y 17/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 17, Tomo II, septiembre de 2022, páginas 1603 y 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con números de registro digital: 30951 y 30391, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de octubre de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, 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,



publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última considerada por el Municipio demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 23/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamiento Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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 Zaldivar 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.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.



materia, debido a que ello obedeció en términos del párrafo primero de su artículo tercero transitorio.³

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 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,

³ "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."



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 carezcan 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 (sic) 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 regulara 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018 fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la Ley General y Local de Asentamientos Humanos fueron idénticas.



Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 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 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 16/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 2073, con número de registro digital: 30953.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de Apodaca, 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017, en la que, por



una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 20/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, si bien voté a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, al estudiar el apartado de causas de improcedencia advertidas de oficio, las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los 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.

² Resuelta previamente al presente asunto en la misma sesión.

³ "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."



Considero incorrecto que a 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 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 fracción la 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 carezcan 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 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 regulara 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, advierto que las controversias constitucionales 11/2018, 12/2018, 15/2018, 16/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018 y 22/2018, fueron resueltas en sesión de once de febrero de dos mil veintiuno con base en este precedente, dado que las impugnaciones 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 para los asuntos antes mencionados, incluso en la controversia constitucional 16/2017, toda vez que dicho asunto fue el primero en el que se estableció que 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 Asentamientos Humanos.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 17/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con número de registro digital: 30391.



La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017 citada en 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 17 de marzo de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de Santiago, 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 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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 Zaldivar Lelo de Larrea, consideraron que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 17/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamiento Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

Considero incorrecto que a 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 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.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.

³ "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."



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 carezcan 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 el Texto Constitucional obliga al Estado Mexicano a establecer 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 regulara 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 para el 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras



que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la ley general y local de asentamientos humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 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 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 18/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1837, con número de registro digital: 30952.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 2022.

Las controversias constitucionales 11/2018 y 17/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libros 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1603 y 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con números de registro digital: 30951 y 30391, respectivamente.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de Monterrey, 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 21/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (prece-

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.



dente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

Considero incorrecto que a 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 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.

³ 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."



"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 carezcan 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 cuidar 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 el Texto Constitucional obliga al Estado Mexicano a establecer 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 regulara 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018 fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la Ley General y Local de Asentamientos Humanos fueron idénticas.



Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 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 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 19/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1066, con número de registro digital: 30974.

Las controversias constitucionales 11/2018 y 17/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1603 y 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con números de registro digital: 30951 y 30391, respectivamente.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de General Escobedo, 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 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.



En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 22/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la Ley General de Asentamiento Humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

Considero incorrecto que a la Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Nuevo León se le dé el trato de un acto de aplicación de la ley general de la

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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 para el Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.



materia, pues no obstante que el artículo tercero transitorio de esta última ley establece 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 cen-

³ 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."



tros 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 carezcan 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 el Texto Constitucional obliga al Estado Mexicano a establecer 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 regulara 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 norma-



tiva 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la ley general y local de asentamientos humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 17/2018.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima



ma Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 832, con número de registro digital: 30973.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de noviembre de 2022.

Las controversias constitucionales 11/2018 y 17/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1603 y 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con números de registro digital: 30951 y 30391, respectivamente.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de 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 demandante como el primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

En la sentencia se determinó, entre otras cuestiones, que la presentación de la demanda fue oportuna en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para lo cual se retomó lo determinado en la diversa controversia constitucional 16/2017 en la que, por una mayoría de seis Ministras y Ministros, el Tribunal Pleno¹ estimó que la impugnación de dicha ley resultaba oportuna en esta instancia constitucional,

¹ En sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, 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 Terri-



pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Hago notar que la sentencia decreta el sobreseimiento de oficio respecto a las impugnaciones contra la Ley General de Asentamientos Humanos, debido a que éstas fueron materia de análisis y resolución en la diversa controversia 15/2017,² promovida por el mismo Municipio en contra de las mismas autoridades y haciendo valer los mismos conceptos de invalidez.

Sin embargo, tal y como lo manifesté en la sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno en la que se resolvió la controversia constitucional 17/2018 (precedente a partir del cual se resuelve el presente asunto), si bien mi voto fue a favor del sobreseimiento de la ley general de asentamiento humanos con el objeto de estandarizar la votación, también lo es que 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.³

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 el plazo de un año para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno emitan o adecuen todas las disposiciones legales y reglamentarias relaciona-

torial 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.

² Resuelta el ocho de febrero de dos mil veintiuno.

³ "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."



das 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 carezcan 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(sic) 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 regulara 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 el sobreseimiento 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, debió atender a que su presentación fue extemporánea, toda vez que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito de demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el veintidós de enero de dos mil dieciocho, de modo que el plazo legal de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia transcurrió en exceso.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 11/2018 fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno (que a su vez se resolvió conforme a la controversia constitucional 17/2018, fallada el ocho de febrero de dos mil veintiuno), en tanto que las impugnaciones que en ambos asuntos se hicieron valer en contra de la ley general y local de asentamientos humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente de la controversia constitucional 17/2018.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 600, con número de registro digital: 30972.

Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 11/2018 y 17/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 17, Tomo II, septiembre de 2022 página 1603 y 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con números de registro digital: 30951 y 30391.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018,



RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE DIECIOCHO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO.

En la presente controversia constitucional el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo reclamó, entre otras disposiciones generales, los artículos 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo y 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, los cuales fueron declarados inválidos por una mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Derivado de la invalidez decretada del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, que establecía la facultad del Ejecutivo Local de expedir la constancia de compatibilidad territorial, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez por extensión de diversos artículos y porciones normativas previstas en la propia Ley de Acciones Urbanísticas, en la Ley de Asentamientos Humanos y en la Ley de Equilibrio Ecológico de la entidad federativa que de igual manera regulaban lo relativo a dicha constancia de compatibilidad.

Precisado lo anterior, formulo el presente voto particular con el objeto de explicar las razones por las que voté por el reconocimiento de validez de los artículos 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, así como del diverso numeral 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo y, por ende, en contra de la validez por extensión decretada en este asunto.

Por lo que respecta al artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo,¹ el Municipio actor expuso en su demanda que dicho precepto (al igual que los artículos 6 y 12 de la propia ley), violan su competencia municipal reconocida en los artículos 115 de la Constitución Federal; 7, 8, fracciones II, III, VI, VII, VIII, XII y XIII, 10, fracciones V y XXII y 11 de la

¹ "Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:

"I. Emitir las constancias de compatibilidad territorial en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo;

"...

"Las atribuciones conferidas al Gobierno del Estado, se ejercerán a través de la secretaría, excepto en los casos en que se indique lo contrario. Para tal efecto, la secretaría se podrá apoyar en sus diversas dependencias, así como en sus órganos desconcentrados y descentralizados, en tanto que los estatutos orgánicos los faculten para ejercitar esas funciones."



Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en virtud de que fueron otorgadas facultades para el Ejecutivo Estatal que no están contempladas en la ley general de la materia.

Ello, pues a juicio del demandante, la norma impugnada prevé que el Gobierno Local será quien emita la constancia de compatibilidad territorial en todas sus modalidades –construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios– sin que tengan injerencia los gobiernos municipales, lo que en su concepto vulnera su competencia pues excluye al Municipio Libre de otorgar dichas autorizaciones.

En la sentencia se calificó de fundado el argumento del demandante solamente en cuanto al artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, pues el Tribunal Pleno consideró que dicho precepto, al establecer la facultad del Poder Ejecutivo Estatal para emitir la referida constancia de compatibilidad territorial, transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se precisó que en términos de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, la constancia de compatibilidad es un documento expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, en el cual se hace constar que una acción urbanística, es decir, un acto o actividad tendiente al uso o aprovechamiento del suelo es compatible con el ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana, contribuye al ordenamiento territorial del Estado y es factible dotar de servicios públicos a determinada acción urbanística.

Bajo ese contexto, se indicó que la obtención de la constancia de compatibilidad territorial se traduce en un requisito necesario para que las personas realicen acciones urbanísticas, por lo que tal exigencia tiene el efecto material de constituir una autorización para el propio ente municipal que coloca al Estado en la última instancia después del Municipio.

Así, se afirmó que lo anterior condiciona las autorizaciones municipales en materia de obras y acciones urbanísticas concretas, como son la creación de fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades o relotificación de terrenos, traducándose en una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.



Por otra parte, se dijo que no pasaba desapercibido que la constancia analizada tiene como finalidad verificar que una acción urbanística resulta finalmente compatible y congruente con el ordenamiento estatal (territorial y planeación urbana y metropolitana); sin embargo, se sostuvo que la congruencia que distingue a la materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial no puede llegar al extremo de condicionar las facultades que tiene reconocidas el Municipio en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución General, con motivo de las autorizaciones que éste ya ha emitido en relación con el uso de suelo y el otorgamiento de permisos para construcciones.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, no comparto la declaratoria de invalidez del precepto referido, pues tal y como se sostuvo en la propuesta que la Ministra Ponente presentó para resolver el planteamiento del Municipio demandante y reconocer la validez de la norma impugnada,² el artículo 5 impugnado, en su fracción I, si bien regula la facultad del Poder Ejecutivo Estatal para emitir la referida constancia de compatibilidad territorial, lo cierto es que tal circunstancia no se traduce en una invasión a la esfera competencial del demandante, pues ello responde a los principios de concurrencia, coordinación y congruencia que rige la materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal,³ establece una serie de atribuciones reconocidas en favor de los Municipios, encaminadas a otorgar

² Estudio respecto del cual votamos a favor la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa, los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Alberto Pérez Dayán, presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el suscrito.

³ "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;



una mayor participación a éstos en la materia de asentamientos humanos, sin que ello signifique dotarlos de competencias exclusivas y excluyentes respecto de los demás niveles de planeación; por ello, en la formulación de programas y planes de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, conforme al Texto Constitucional, debe entenderse que ello se encuentra sujeto a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia.

Ahora, de los artículos 7, fracciones I y XXII, y 5 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo⁴ se desprende que el legislador local facultó al Ejecutivo Estatal para que mediante la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local lleve a cabo el procedimiento para la emisión de la constancia de compatibilidad territorial, por medio de la cual se analice y verifique que las acciones urbanísticas son congruentes con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, así como que las obras o actividades tengan un impacto positivo en dichos ámbitos.

"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."

⁴ "Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por:

"I. Acción urbanística: Actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, tales como fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano y cuentan con las autorizaciones correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad;

"XII. Constanza de compatibilidad territorial: El documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es compatible con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento territorial del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno."



Atento a ello, el artículo 81 de la Ley de Asentamientos Humanos local⁵ establece los supuestos en los cuales el Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, puede autorizar y, en su caso, expedir, negar, cancelar, condicionar, así como exigir la constancia de compatibilidad territorial referida a acciones urbanísticas.

Ahora, si bien es cierto que la emisión de la constancia de compatibilidad territorial implica un acto unilateral del Poder Ejecutivo Local que tiene por finalidad verificar la congruencia y compatibilidad de las obras o acciones urbanísticas, también lo es que tal circunstancia implica sólo una etapa del procedimiento para su ejecución, toda vez que tanto la Ley de Asentamientos Humanos como la Ley de Acciones Urbanísticas, ambas del Estado de Quintana Roo, disponen que previo a que se someta a escrutinio de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable su congruencia y compatibilidad, los Municipios deberán emitir la autorización correspondiente.

⁵ Artículo 81. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la constancia de compatibilidad territorial en los siguientes casos:

"I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;

"II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;

"III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;

"IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;

"V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;

"VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;

"VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;

"VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;

"IX. Industrias de cualquier tipo;

"X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;

"XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;

"XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;

"XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;

"XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de patrimonio cultural; y,

"XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.

"La constancia de compatibilidad territorial contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.

"Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la constancia de compatibilidad territorial respectiva."



En efecto, es importante destacar que el artículo 80, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo,⁶ determina que para tramitar y obtener la constancia de compatibilidad territorial, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes; incluso, el último párrafo de dicho precepto otorga facultad expresa a la autoridad municipal para que, en caso de omisión dolosa, exija en cualquier momento y a costa del promovente, la constancia de compatibilidad territorial respectiva; ello sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que consideren necesarias.

Por su parte, de los artículos 6, fracción II, 60, 62, primer párrafo, 64, 65 y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo⁷ resulta claro que

⁶ Artículo 80. Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la constancia de compatibilidad territorial que le expida la secretaría, la cual verificará que las mismas sean compatibles con:

"I. El ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana;

"II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;

"III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;

"IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden; y,

"V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

"Para tramitar y obtener la constancia de compatibilidad territorial, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

"En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la secretaría o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la constancia de compatibilidad territorial que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra."

⁷ Artículo 6. Corresponde a los Municipios:

"...

"II. Otorgar o negar las autorizaciones a las fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal; ..."

"Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la constancia de compatibilidad territorial, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados."

"Artículo 62. Las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito de la persona física o moral propietaria de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios. ..."



el procedimiento para llevar a cabo alguna acción urbanística comienza con la solicitud de autorización que el particular haga al Municipio, y una vez que éste verifique y valore las acciones que se pretenden realizar, emitirá la autorización respectiva; agotado lo cual, el solicitante, previo al inicio y protocolización de las obras, debe tramitar y obtener a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable la constancia de compatibilidad territorial correspondiente.

Así, el hecho de que el artículo 5o., fracción I, señale que le corresponderá al Gobierno del Estado emitir las constancias de compatibilidad territorial en cualquiera de sus modalidades, no limita ni invade en forma alguna la competencia constitucional del Municipio actor.

Cabe reiterar que la constancia analizada únicamente constituye el medio por el que se verifica que una acción urbanística resulta finalmente compatible y congruente con el ordenamiento estatal (territorial y planeación urbana y metropolitana); circunstancia que, como se explicó, resulta acorde con el mandato contenido en el artículo 115 constitucional referente a que las facultades municipales en la materia deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, dada la concurrencia existente entre los tres órdenes de gobierno.

Lo anterior, máxime que la facultad municipal para emitir autorizaciones en la materia se encuentra intocada, pues la emisión de tal constancia por el Ejecutivo Local

"Artículo 64. Recibida la solicitud y los documentos respectivos, la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes, requiriendo al interesado, en su caso en un plazo que no será superior a 10 días hábiles. El solicitante contará con treinta días para proveer la información faltante, durante el cual no se dará trámite a la solicitud. En caso de no presentarla, la solicitud se tendrá por retirada."

"Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.

"La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas."

"Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la secretaría la constancia de compatibilidad territorial, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."



no incide en el otorgamiento que al respecto pueda hacer el Municipio, en la medida en que no se trata de documentos excluyentes, sino complementarios en el marco del procedimiento detallado.

Adicionalmente, considero que la facultad del Ejecutivo Local para emitir la constancia de compatibilidad territorial en todas sus modalidades (construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios) de modo alguno excluye las facultades del demandante para otorgar las autorizaciones urbanísticas que le compete emitir.

Ello, pues la emisión de la constancia mencionada forma parte del procedimiento que instauró el legislador local para la autorización y realización de las diferentes acciones urbanísticas, respecto de lo cual le antecede la autorización emitida por los Municipios para la construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios.

Además, resulta importante mencionar que la autorización de los usos del suelo si bien es una facultad esencial de los Municipios, también lo es que dicha atribución no es ajena al régimen de concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno, lo cual encuentra sustento en el acápite de la fracción V del artículo 115 constitucional,⁸ así como en el artículo 10, fracción XXV, de la Ley General de Asentamientos Humanos,⁹ el cual faculta a las entidades federativas para establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

⁸ **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:

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ..."

⁹ Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"...

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."



En consecuencia, en mi opinión la sentencia del Tribunal Pleno debió de reconocer la validez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.

En otro aspecto, el Municipio actor también impugnó el 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo¹⁰ al considerar que dicho precepto invade la esfera de competencias que establece el artículo 115 constitucional, ya que al facultarse al Ejecutivo Local para que en materia de donaciones derivadas del ordenamiento urbano de predios para áreas públicas despoje a los Municipios del 20 % (veinte por ciento) de las mismas al determinar que dichos inmuebles donados serán en un 80 % (ochenta por ciento) de los Municipios y en un 20 % (veinte por ciento) del Estado tiene

¹⁰ Artículo 46. Todo nuevo desarrollo deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.

"El porcentaje mínimo de la superficie cedida para destinos, en todos los fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales, será equivalente al 15 % de la superficie neta. Para todos los demás tipos de nuevos desarrollos, será del 10 % de la superficie neta.

"En los casos de fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales de alta densidad, los Municipios, con base en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, podrán exigir como áreas de cesión para destinos, hasta un máximo de un 20 % de la superficie neta.

"La superficie neta no considera las superficies destinadas a vialidades; con excepción de los casos de vialidades regionales o primarias contempladas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, que por sus características geométricas rebasa un ancho libre a paramentos de lotes de 27 metros, en cuyo caso el excedente podrá considerarse dentro del área de cesión para destinos. De igual manera podrán considerarse dentro del área de cesión para destinos, las obras viales contempladas en dichos programas, tales como distribuidores, glorietas, pasos a desnivel u otras semejantes, siempre que su demanda no sea directamente relacionada con las dimensiones y necesidades específicas del desarrollo;

"Cuando en el predio a desarrollar se ubique, conforme a los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, en un centro o sub-centro urbano, el promotor podrá destinar un porcentaje mayor como área de cesión para destinos, y el diferencial podrá aplicarlo en futuros desarrollos que no se encuentren a más de mil metros de diámetro del área destinada para centro urbano o subcentro urbano.

"Cuando un conjunto urbano se ubique en un fraccionamiento o en otro conjunto urbano que ya hubiere efectuado la cesión para destinos establecida en este artículo, no estará obligado a realizarla nuevamente.

"El Municipio, al recibir las áreas de cesión para destinos, transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20 % de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.

"Las subdivisiones mayores a doce lotes tendrán las mismas obligaciones a que hace referencia este artículo. No se permitirá subdividir predios que a su vez provengan de subdivisiones anteriores, que pretendan evitar la aplicación de lo dispuesto en este párrafo."



como consecuencia que el Gobierno Estatal participe indebidamente en las ventas de áreas públicas que no puedan ser donadas al Municipio.

En la sentencia se calificó de fundado el argumento planteado por el demandante al considerarse que la obligación de transferir al Gobierno Estatal el 20 % (veinte por ciento) del total de las áreas de cesión, que, de inicio, corresponden al ente municipal con motivo de nuevos desarrollos, vulnera su autonomía, ya que le impide el libre manejo de su patrimonio y obstaculiza la debida prestación de los servicios y funciones públicas que tiene a su cargo por mandato del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se sostuvo que la norma reclamada no resultaba acorde con los mandatos de la legislación general en materia de asentamientos humanos, pues si bien el artículo 57 de la ley general establece la posibilidad de la legislación local de prever donaciones a favor de las entidades federativas; lo cierto era que al pretender crear una nueva obligación de cesión a cargo del Municipio, la norma cuestionada interfiere directamente con la libre disposición del patrimonio del ente municipal.

En la sentencia, también se señaló que las áreas de cesión para destinos tienen como destinatario primigenio al orden de gobierno municipal, quien deberá posteriormente y por imposición de la legislación local transmitir obligatoriamente un porcentaje al Gobierno del Estado, lo cual constituye una limitación para la libre disposición de los bienes que corresponde al orden de gobierno municipal, así como para garantizar la satisfacción de los servicios públicos que tiene a su cargo en ejercicio de su competencia constitucional.

Por ello, se dijo que de los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia se desprende la habilitación de las Legislaturas Locales para garantizar donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios; y si bien dichos preceptos no regulan de manera concreta la forma o mecánica en la que se lleve a cabo la transmisión de las áreas de cesión para destinos públicos, lo cierto es que el legislador local no puede limitar la cesión original efectuada en favor del ente municipal, imponiéndole la obligación de transferencia de una parte de su patrimonio.

Al respecto, se mencionó que al resolver la controversia constitucional 67/2011 en sesión de veintiuno de febrero de dos mil trece,¹¹ el Tribunal Pleno reconoció

¹¹ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas



la facultad de los Congresos Locales, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, para establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles del Estado y de los Municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos, encaminadas a garantizar fines de utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos. Lo anterior, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social.

Sin embargo, se afirmó que ello no debe incidir negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al orden de gobierno municipal conforme al artículo 115, fracción V, de la Constitución General y, en última instancia, en su autonomía, esto es, cuando las normas relativas en lugar de modular la disposición de las áreas de cesión la imposibilitan o restringen de manera absoluta.¹²

En consecuencia, se concluyó que si bien el legislador de Quintana Roo puede establecer previsiones para que las áreas de cesión sean instrumentales con las finalidades que persiguen, lo cierto es que el artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo resultaba inconstitucional, pues los esquemas de concurrencia y coordinación no pueden llegar al extremo de que el Estado imponga al orden de gobierno municipal que le deba reservar determinados porcentajes de las áreas que, de manera primigenia, le fueron cedidas, aun si ello es para que el Estado cumpla con las propias facultades exclusivas que tiene y en beneficio de la población.

Atento a ello, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.¹³

No estoy de acuerdo con la declaratoria de invalidez antes señalada, pues me parece que el artículo 46, en su porción normativa impugnada, no es contrario

y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

¹² Criterio que fue reiterado por este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 141/2019, en sesión de cuatro de agosto de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción V y 156, fracción II, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio.

¹³ De los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



a la Constitución, puesto que la previsión de que se transmita el 20 % (veinte por ciento) de áreas al Gobierno Local encuentra su razón en que se trata de porciones de terreno que son cedidas gratuitamente al Municipio por el propietario o promotor y, consecuentemente, lo que se pretende con la norma es protegerlas para que no se afecten indebidamente por parte del Municipio y, por eso, se les da el carácter que tienen para evitar que puedan ser disponibles para un destino distinto y la propia naturaleza que deben tener.

Por estas razones, sostengo el voto particular que expresé en el precedente de la controversia constitucional 67/2011 que se cita en el proyecto, toda vez que en dicho asunto se declaró la invalidez del segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, referente a la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por la donación de desarrollos habitacionales y la transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales al considerarse que el Poder Legislativo Local había excedido sus facultades legislativas al quebrantar el principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, al estar ligado el tema del precedente mencionado del cual voté en contra, con las razones que sustentan la invalidez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, sostengo mi postura de que en este tipo de asuntos que de alguna forma están relacionados con la libre administración del patrimonio municipal, no deben tomarse criterios absolutos o rígidos al momento de resolver, ya que se deben estudiar las características particulares de cada limitante que se le impone al Municipio en su libre administración.

Lo anterior, con la finalidad de llegar a una correcta resolución en los asuntos que presenten este tema, por lo que deben tomarse en consideración las condiciones particulares de las limitaciones legales y, en consecuencia, analizar la racionalidad y justificación de las medidas que se imponen al Municipio para que de esta manera se pueda determinar si realmente existe una transgresión a la libre administración municipal.

Finalmente, como lo anuncié en la sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, manifiesto estar en contra de la invalidez extensiva que se propone de diversos artículos y porciones normativas previstas en la propia Ley de Acciones Urbanísti-



cas, en la Ley de Asentamientos Humanos y en la Ley de Equilibrio Ecológico de la entidad federativa que hacen referencia a la constancia de compatibilidad.¹⁴

Ello, pues dicha determinación se deriva de la invalidez directa del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, el cual considero constitucional y, por ende, válido por las razones antes expresadas.

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 177/2018, 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 1419, con número de registro digital: 30555.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2022.

¹⁴ La invalidez extensiva se decreta respecto de los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII, 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa "o de compatibilidad territorial aplicables", y segundo, en su porción normativa "o constancia de compatibilidad territorial estatal", 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa "En tal caso, será necesario contar además con la constancia de compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial", del 80 al 88, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa "y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente constancia de compatibilidad territorial expedida por la secretaría en los términos de esta ley", 155, fracción I, en su porción normativa "y contar con constancia de compatibilidad territorial", 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa "y de compatibilidad territorial", y 198, párrafo primero, en su porción normativa "de la existencia de la constancia de compatibilidad territorial, así como", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 60, en su porción normativa "con excepción de la constancia de compatibilidad territorial", 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa "territorial y", 65, párrafo último, en su porción normativa "Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas", 66, 70, párrafo último y 80, párrafo segundo, en su porción normativa "territorial", de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; y 24, párrafo último, en su porción normativa "y los dictámenes de impacto territorial", de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ AL-CÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019.

1. En sesión de dos de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.¹

I. Razones de la mayoría

2. El Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos,² por un lado, determinó declarar la invalidez de la porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", del artículo impugnado, al considerar que dicha porción constituía una reserva absoluta y previa de la información que negaba la posibilidad de que las personas tuvieran acceso a ella, sin que tal situación constituyera una limitante a la consulta interinstitucional, partiendo de una lectura armónica con el artículo 7 de la misma ley general.³
3. Por otra parte, sostuvo la validez del resto del párrafo impugnado, al considerar que una interpretación sistemática del mismo, con lo dispuesto por la Ley Ge-

¹ **Artículo 110.** ... Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga. (la porción subrayada fue declarada inconstitucional).

² Votaron a favor de la propuesta las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Por la invalidez total del párrafo impugnado votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y González Alcántara Carrancá.

³ **Artículo 7.** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para: ... **"IX.** Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia."



neral de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al ser de aplicación directa, así como con el artículo 6o. de la Constitución Federal, obligaba a la autoridad correspondiente a realizar una prueba de daño previa en cada caso.

II. Razones del disenso

4. Voté en contra de la propuesta, y por la invalidez total del párrafo impugnado, pues, desde mi perspectiva, el criterio mayoritario no resulta adecuado para eliminar las restricciones impuestas por la norma al derecho de acceso a la información. Esto, pues si bien se determinó que la porción válida del párrafo debe ser interpretada de forma sistemática con la Ley General de Transparencia, lo cierto es que persiste un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho en cuestión, además de que, por su misma redacción, constituye una reserva genérica, previa, absoluta e indeterminada respecto de la información contenida en todas las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como la contenida en los Registros Nacionales en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, en violación al principio de máxima publicidad.
5. En otras ocasiones, he manifestado que no comparto el criterio de interpretación sistemática que ha utilizado este Pleno para reconocer la validez de disposiciones que establecen reservas en el acceso a la información, sobre todo tratándose de aquellas previas, genéricas e indeterminadas.⁴
6. En el caso bajo análisis, me parece que la mera redacción de la norma, como una reserva genérica, previa e indeterminada de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información y los diversos Registros Nacionales, es contraria al artículo 6o. de la Constitución Federal. No desconozco que la divulgación de cierta información podría representar

⁴ Por ejemplo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 109/2019, en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, voté por la invalidez de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en sus idénticas porciones normativas "el cual será de carácter reservado", porque los mismos establecían una reserva *ex ante*, absoluta y genérica respecto de toda la información contenida en los expedientes laborales de diversos Magistrados y Jueces locales. Asimismo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 80/2018, en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, voté por la invalidez de la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en tanto reservaba la información que pudiera ser utilizada para alcanzar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, toda vez que la misma resultaba genérica e indeterminada.



un perjuicio significativo al interés público o, incluso, a la seguridad nacional. Sin embargo, toda vez que la norma analizada establece una reserva absoluta de toda la información, independientemente de lo que realmente contenga, soslaya, por un lado, que no necesariamente la información contenida podría ser objeto de una reserva en todos los casos, y por otro, que, para así clasificarla, resulta obligatoria la aplicación de una prueba de daño previa, conforme al artículo 114 de la Ley General de Transparencia.

7. Es decir, la clasificación de cierta información como reservada, debe hacerse atendiendo al daño que su divulgación puede causar, esto es, a través de una prueba que, de forma fundada y motivada, establezca el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.
8. La norma impugnada, pese a que se le pueda dar una interpretación sistemática, como la aprobada en este caso, irradia un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho de acceso a la información, el cual obliga, en contraposición, a las autoridades a eliminar aquellas normas o actos que, por su contenido, disuadan a las personas sobre el ejercicio de un derecho.
9. Dicho efecto no logra subsanarse con la interpretación mayoritaria del Pleno, pues no atiende a la operatividad de la norma en el plano fáctico, y desconoce que como juzgadores podemos hacer ciertas interpretaciones que en la realidad no se traducen en una aplicación de la regla de forma correcta.
10. Siendo así, considero que de haberse declarado inválido el párrafo impugnado, al solicitarse el acceso a la información de las bases de datos del Sistema Nacional de Información o de los Registros Nacionales, las unidades de transparencia correspondientes aplicarían la prueba de daño y podrían clasificar aquella información que cumpla con los criterios de reserva previstos en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia, siendo, a mi parecer, la única alternativa para subsanar el efecto inhibitorio y la violación al principio de máxima publicidad.
11. No obstante, una norma que indica que cierta información es reservada, sin remitir, de forma previa, a la aplicación de una prueba de daño, impide a los sujetos obligados hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada. Además, genera en la población, como mínimo, una disuasión para que se abstengan de solicitar dicha información, que, de antemano, parece que sería negada.
12. Finalmente, esta postura no pasa por alto que, dentro de las bases de datos, independientemente de la información reservable que puedan contener, también existirán datos personales sujetos a un criterio de confidencialidad, pero con-



sidero que los mismos quedan protegidos adecuadamente por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como por los artículos 116 a 120 de la Ley General de Transparencia.

13. En consecuencia, desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez en su totalidad del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3033, con número de registro digital: 29835.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.
3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría



4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.
5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
6. Por lo tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.
7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.
8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso



10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. ..."

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,¹ en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."²

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

² Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).



14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.
15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.
17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.
18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.



19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.
20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.
21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que éste sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.



24. Por lo tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 61/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1492, con número de registro digital: 30812.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ AL-CÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2018.

1. En sesión pública de ocho de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en donde impugnó diversos artículos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados mediante el Decreto 313, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil dieciocho.
2. La pregunta constitucional que se planteó el Tribunal Pleno consistió en saber si la reforma de quince de septiembre de dos mil diecisiete a la Constitución Federal, y mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir una legislación única adjetiva en materia familiar y civil, había privado desde su entrada en vigor, a las entidades federativas de cualquier competencia legislativa o si, por el contrario, podíamos reconocerles la facultad hasta tanto no se expidiera aquella legislación única.

I. Razones de la mayoría

3. La mayoría de los integrantes del Pleno estuvieron de acuerdo con la propuesta presentada por la Ministra Esquivel Mossa.¹ Tomando como punto de partida

¹ Votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



la reforma al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, contenida en el decreto de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se consideró que las entidades federativas habían perdido sus facultades originarias para regular la materia procesal civil y familiar, desde la entrada en vigor de ese decreto, derivado de lo dispuesto por el régimen transitorio del mismo.

4. De especial importancia durante la discusión, se hizo alusión a las acciones de inconstitucionalidad 144/2017 y 37/2018, por estar directamente relacionadas, cabe señalar que en dichos asuntos también voté en contra de las propuestas.

II. Razones del disenso

5. La reforma de dos mil diecisiete, efectivamente facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. Ahora bien, dado que el legislador previó un régimen transicional para la reforma constitucional, considero que debemos partir de su estudio pormenorizado.
6. Problemas parecidos se nos han planteado en materias donde se faculta al Congreso de la Unión para establecer principios y bases. En ellos, hemos resuelto que, para privar a las Legislaturas de su facultad originaria, sería necesaria la existencia de una "veda temporal" para las entidades federativas, explícitamente ubicada en los artículos transitorios.
7. En el caso concreto, y concuerdo en ese punto con la mayoría, la lógica es distinta. Si se federaliza la materia, habría que preguntarnos si explícitamente se habilita al legislador local para seguir regulando la materia hasta tanto no se expida la legislación única.
8. El artículo quinto transitorio del decreto de reformas que nos ocupa, establece que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas "continuará vigente hasta tanto entre en vigor la legislación" única.² Agrega, además, que la misma se sujetará al régimen transicional que en su caso, disponga la legislación única.
9. Del análisis del artículo previo, yo sí desprendo una habilitación constitucional para seguir legislando, hasta tanto entre en vigor la legislación única referida. Contrario

² "Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



a lo que ha pasado en otras reformas en donde se federaliza una parte de la materia, no se especificó que continuarían vigentes las disposiciones emitidas **antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional.**³

10. En el transitorio que estudiamos, se habla de manera amplia, y en ese sentido, considero que una interpretación funcional puede llevarnos a concebir que la vigencia de las normas incluye también su debida actualización y operatividad dentro de nuestro ordenamiento.
11. Me parece que considerar a la federalización sin su debido régimen transicional, no es acorde con la voluntad del legislador que previó un apartado para estos efectos y en la práctica, paralizaría posibles adecuaciones sistemáticas del proceso, relevantes sobre todo en un escenario de omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 58/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1012, con número de registro digital: 29935.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2020, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO.

En sesiones públicas celebradas el ocho y diez de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 156/2020, promovida por el Partido del Tra-

³ Por ejemplo, decreto de reformas publicado en el D.O.F. el 18 de junio de 2008.

"Sexto. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última."



bajo, en la cual la mayoría de las y los Ministros decidió reconocer la constitucionalidad del artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, donde se establecen los límites anuales que por financiamiento privado pueden recibir los partidos políticos de esa entidad.

Así, en el presente voto explico por qué discrepo de la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal Pleno, por lo que a continuación sintetizaré las razones esgrimidas que condujeron a la validez de este artículo, para posteriormente explicar los argumentos que sustentan mi disenso.

I. Posición mayoritaria del Tribunal Pleno.

En la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno se decidió reconocer la validez del artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, conforme a las consideraciones siguientes:

En una parte, el fallo sostiene que no se transgreden los **principios de igualdad y equidad**, pues las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para establecer los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, con la única salvedad de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, por lo que mientras se respete tal restricción, pueden establecer bases distintas a las previstas en el artículo 56, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, se decidió que tampoco se vulnera el **principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado**, previsto en el artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución General, toda vez que los límites anuales de financiamiento privado son establecidos mediante porcentajes variables modulables por el Instituto Electoral Local, y no constituyen porcentajes fijos e inmutables, por lo que pueden ser ajustados.

II. Motivos de disenso en contra de la decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno.

Como antes precise, no comparto ni las consideraciones como tampoco la conclusión alcanzada por la mayoría del Tribunal Pleno, pues estimo que los porcentajes de financiamiento privado previstos en el artículo 28, numeral 8, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua son inconstitucionales al excederse de lo que prevé el diverso artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos, en tanto que este numeral constituye parte del parámetro de análisis de las disposiciones locales en materia de financiamiento privado a partidos políticos.



Para demostrar lo anterior, hay que tener en cuenta que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución General¹ prevé un mandato expreso en el sentido de que las leyes electorales de los Estados deben ajustarse a las bases establecidas por la propia Constitución General y las leyes generales en la materia, en cuanto al financiamiento público que reciban los partidos políticos, así como en los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, que no es otra cosa más que el financiamiento a los partidos políticos.

Dentro de esas leyes generales tenemos a la Ley General de Partidos Políticos, así como a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales se expiden conforme a lo que prevé el numeral 73, fracción XXIX-U, constitucional.²

Esto es, en términos de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, la Ley General de Partidos Políticos constituye un parámetro de regularidad constitucional, en materia de financiamiento privado de los partidos políticos; por tanto, las leyes locales de los Estados en esa materia deben ajustarse a lo que dicha ley general dispone.

Ese criterio lo he sostenido ya en otros asuntos, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.³

¹ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

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

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus pre-campañas y campañas electorales, **así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.**"

² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

³ Resuelta en la sesión de 15 de octubre de 2015. El "Tema 3. Del autofinanciamiento de los partidos políticos" se decidió por unanimidad de 11 votos de las Ministras Luna Ramos (en contra de algunas consideraciones) y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz



así como la diversa acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.⁴

Ahora bien, el artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos⁵ dispone que los partidos políticos podrán recibir financiamiento: i) por la militancia; ii) de simpatizantes; iii) autofinanciamiento; y, iv) por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por otro lado, el artículo 56 de la citada ley general⁶ prevé las modalidades en que se realiza el financiamiento privado a los partidos políticos, así como los límites

Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas (separándose de algunas consideraciones), Zaldívar Lelo de Larrea (por razones distintas), Pardo Rebolledo (con precisiones), Silva Meza (con observaciones en cuanto a los efectos), Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

⁴ Correspondiente a la sesión de 11 de febrero de 2016. El "Tema 13. Financiamiento", fue resuelto por una mayoría de nueve votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁵ **Artículo 53.**

"1. Además de lo establecido en el capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

"a) Financiamiento por la militancia;

"b) Financiamiento de simpatizantes;

"c) Autofinanciamiento; y,

"d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos."

⁶ **Artículo 56.**

"1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

"a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;

"b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y,

"c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

"2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

"a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;

"b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

"c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y,



anuales en que deberán recibirlo. Así, precisa que el límite de ese financiamiento será:

- Tratándose de aportaciones de militantes: el 2 % del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.
- Tratándose de aportaciones de candidatos y de simpatizantes durante los procesos electorales: el 10 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.
- Tratándose de aportaciones individuales de simpatizantes por año: el 0.5 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

En el caso de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, el artículo 28, numeral 8, es el que prevé la autorización para el financiamiento privado de partidos políticos, lo cual lo hace en los términos siguientes:

"Artículo 28.

"...

"8) El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

"I. Para el caso de **las aportaciones de militantes, hasta el 80 % del financiamiento público** otorgado a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.

"d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

"3. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el reglamento.

"4. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

"5. El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

"6. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación."



- "II. Para el caso de las **aportaciones de personas precandidatas, candidatas, así como de simpatizantes** durante los procesos electorales, **hasta el 15 % del tope de gasto para la elección** de gubernatura inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatas y candidatos.
- "III. Cada partido político, a través de su órgano interno competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que las personas precandidatas y candidatas aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.
- "IV. Las **aportaciones de simpatizantes, personas precandidatas y candidatas** tendrán como **límite individual anual hasta el 1 % del tope de gasto para la elección** de gubernatura inmediata anterior. Precisando que en todos estos casos, el Instituto Estatal Electoral deberá garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los recursos de origen privado."

En ese sentido, de confrontar los porcentajes máximos de financiamiento privado autorizados en la disposición impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, con los previstos en la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que:

- En el caso de las aportaciones de militantes el financiamiento, el porcentaje que se autoriza está en función del financiamiento público que se otorga a cada partido político; mientras que la ley general lo cuantifica en atención al financiamiento total a los partidos políticos.
- Asimismo, no podría afirmarse tajantemente que la suma del 80 % que se le otorgaría a cada uno de los partidos es superior al 2 % del financiamiento público otorgado a la totalidad de ellos; de ahí la importancia que la base sobre la cual se calcula el porcentaje sea uniforme entre ellas, pues sólo así se conocería si se cumple con la regla de financiamiento de la ley general.
- Tratándose de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas y simpatizantes, aun cuando la base es similar al basarse en el gasto de campaña del Ejecutivo correspondiente, el porcentaje en que se aplica uno y otro es mayor, pues el de la ley impugnada es mayor en un 5 % al autorizado en la ley general que es del 10 %.
- En el último de los supuestos que integran el financiamiento privado, la ley general sólo permite las aportaciones de simpatizantes y sólo hasta el 0.5 %; no obstante, la disposición impugnada permite las aportaciones –también– de personas candidatas y precandidatas, además de que los tres sujetos pueden aportar hasta el 1 % del tope de gasto para la elección del Ejecutivo que corresponde.



Conforme a lo antes expresado, estimo que fue inadecuado que las y los integrantes de este Tribunal Pleno reconocieran la constitucionalidad del artículo 28, numeral 8, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, pues es evidente que tomando en cuenta el parámetro de regularidad constitucional que deriva de los artículos 116, fracción IV, constitucional, 53 y 56 de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que los porcentajes de financiamiento privado autorizados por la disposición impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad se exceden por mucho a los permitidos en la citada ley general, para los mismos fines.

Con base en las relatadas consideraciones, concluyo que el artículo 28, numeral 8, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua debió declararse inconstitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 156/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 899, con número de registro digital: 29871.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AQUILES SERDÁN, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales,



relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que deestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.¹

¹ Reglamento de Aguas Nacionales

"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;

"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz; y,

"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;



Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.²

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas**, pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relati-

"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,

"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.

"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

² "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527).



vas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.³

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*".⁴ **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el veintiuno de abril de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales**, ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 61/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1492, con número de registro digital: 30812.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2022.

³ En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

⁴ Páginas cuatro y cinco de la demanda.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019.

En sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la que se declaró la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la **Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**,¹ reformado mediante el Decreto Número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

Lo anterior, pues la mayoría de los Ministros consideró que la norma impugnada resultaba violatoria del principio de inseguridad jurídica por una supuesta contradicción interna, en el sentido de que el primer párrafo del artículo impugnado prevé que cuando exista un conflicto de violencia familiar las partes podrán resolverlo mediante el procedimiento de conciliación, en tanto que su segundo párrafo restringe esa posibilidad.

No comparto esta conclusión

En primer término, el fallo aprobado distingue que los supuestos de violencia familiar son ajenos a la violencia de género, acorde con la regulación penal de la entidad federativa que fue analizada; posición que no comparto, puesto que no es posible encuadrar las cuestiones de género exclusivamente a la materia penal, sino que se traducen en situaciones que afectan de manera integral la vida de las niñas y mujeres, sea en lugares públicos como espacios privados, que traen consecuencias jurídicas en los diferentes ámbitos del derecho, sea civil, familiar o incluso, penal.

¹ "Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

(Reformado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al síndico municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente."



La obligación de juzgar con perspectiva de género implica analizar el problema en concreto en su integridad, teniendo presente siempre **la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres** y, con base en ello, la posibilidad de quienes impartimos justicia para **identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres**, sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano.

Así lo ha reconocido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **tesis 1a. XXVII/2017 (10a.)**, de rubro: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 443, registro digital: 2013866).

Aunado a ello, la propia Primera Sala ha sustentado que el **derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género**, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, pues de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, **la obligación de todas las autoridades de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres.**

Así, en los casos de violencia contra las mujeres, **las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia.** Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

Lo anotado se sustenta en la **tesis 1a. CLX/2015 (10a.)**, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 431, registro digital: 2009084).



Teniendo presente estas ideas, como lo manifesté en la sesión, ha sido mi criterio que **las entidades federativas carecen de competencia** para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en **materia penal**, atento a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c),² de la Constitución Federal, que confiere competencia exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en ese rubro, competencia que se ha materializado con la expedición de la **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil cuatro; así como en el **Código Nacional de Procedimientos Penales**, cuyo artículo 187, penúltimo párrafo, prevé que: "No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas."

En ese sentido, para mí, es claro que el legislador veracruzano carecía de competencia para legislar en materia procedimental penal, de manera que únicamente resultaba inválida la porción normativa "**o delitos que se persigan de oficio**" contenida en el segundo párrafo del artículo 17 de la ley analizada, lo que incluye incluso los delitos de género que se menciona en el precepto, pues ello claramente incide directamente en la materia penal, que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

De esta forma, considero que debió reconocerse la validez del segundo párrafo del artículo 17 comentado, para que pudiera leerse: "Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables, así como aquellas que deriven de violencia familiar contra mujeres y niñas", pues ello responde, como adelanté, a la exclusión hecha por mandato expreso del Código Nacional de Procedimientos Penales para **delitos de violencia familiar**.

Aunado a ello, de una interpretación sistémica y con perspectiva de género del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz,³ en relación

² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXI. Para expedir: ...

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

³ **Artículo 117.** Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.



con el 17, párrafo segundo, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que considero válido, me lleva a concluir que, **cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora**, queda prohibido en esa entidad federativa todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar.

Por tanto, la aparente contradicción entre el primer y segundo párrafos queda eliminada, pues, con base en lo anterior, el sistema normativo analizado debió entenderse en el sentido de que, procede la conciliación en casos de violencia familiar, excepto en aquellas controversias donde exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.

De esta forma, el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar de Veracruz, resulta acorde y tiene sentido con el segundo del mismo precepto, al interpretarse en relación con el 117 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad federativa.

Por estos motivos, es que me manifesté en contra de la invalidez total del segundo párrafo del artículo 17 analizado, porque efectivamente, en el caso de la violencia familiar se comprende a todos aquellos integrantes del núcleo familiar y no solamente a un grupo determinado, máxime que la conciliación queda prohibida, en los casos en que exista subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora, lo que se traduce en una protección a los grupos vulnerables del entorno familiar.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 5, con número de registro digital: 29752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de octubre de 2021.

(Reformado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

(Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora."



VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 245/2020 Y SU ACUMULADA 250/2020.

En sesión pública celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020, promovidas por los partidos políticos nacionales Movimiento Ciudadano y del Trabajo en contra de diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código de Instituciones y Procesos Electorales, ambos del Estado de Puebla, publicadas en el Periódico Oficial Local el veintinueve de julio de dos mil veinte.

Suscribo el presente voto para exponer las razones por las cuales, respetuosamente, i) disiento de la conclusión alcanzada por la mayoría en el sentido de que no era necesario realizar una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas; ii) comparto el reconocimiento de validez del artículo 35, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Puebla, pero me aparto de la metodología de la sentencia; y, iii) estimo que la porción normativa "salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros", así como iv) la porción normativa "Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal", contenidas en el párrafo tercero del artículo 12 de la Constitución Local, son inconstitucionales.

I. Voto particular en relación con la ausencia de consulta indígena

Durante el desarrollo de la sesión, previo al estudio de fondo, sometí a votación preliminar, a consideración de las Ministras y Ministros que integran el Tribunal Pleno, si era necesario que se consultara a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Puebla en los procedimientos legislativos que dieron origen a las normas impugnadas. Al respecto, se alcanzó una mayoría de seis votos en sentido negativo. Como expliqué en la introducción, respetuosamente, disiento de esta conclusión.

Los artículos 2o. de la Constitución General;¹ 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,² así como 18 y 19 de la Declaración de las Naciones

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
² Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.



Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³ reconocen a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a ser consultados, previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente. Este derecho también les asiste a las comunidades afromexicanas, en términos del artículo 2o., apartado C, de la Constitución General,⁴ a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

"...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

² Convenio 169 de la OIT

"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."

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 2o. ...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



En efecto, se trata de un derecho instrumental o de participación que les permite incidir en la toma de decisiones susceptibles de afectar sus derechos e intereses de forma directa. Ello, derivado de una manifestación de su derecho a la autodeterminación y con el objetivo de proteger los demás derechos que les asisten de manera especial.

En el caso, se impugnaron dos decretos que reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código de Instituciones y Procesos Electorales, ambos del Estado de Puebla, publicados en el Periódico Oficial Local el veintinueve de julio de dos mil veinte.

Me refiero en primer término a las modificaciones a la Constitución Estatal. En la parte que interesa, se adicionó el inciso e) a la fracción I del artículo 13, el cual dispone lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

"Artículo 13. ...

"I. Los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el Estado y reconocidos en esta Constitución, tendrán derecho a la libre determinación, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional, para: ...

"e) Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables."

Esta disposición afecta los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas porque se refiere a la elección de representantes ante los Ayuntamientos. Más aún, pretende armonizar el ordenamiento local con la reforma constitucional en materia de paridad de género publicada el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, que estableció la obligación de observar el principio de paridad en la elección de representantes ante los Ayuntamientos en los Municipios con población indígena (artículo 2o., apartado A, fracción VII).⁵

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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: ...



Sin embargo, como sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, los alcances del artículo 2o. constitucional no se agotan con reproducir o reiterar su contenido. Exigen que el legislador desarrolle los principios en él contenidos, adaptándolos a la realidad particular de los Estados, lo que únicamente se logra en colaboración con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.⁶

De ahí que se les debió consultar no sobre el cumplimiento del principio constitucional de que se trata, sino sobre los mecanismos para hacerlo efectivo, tomando en consideración sus tradiciones y normas internas, en términos del artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución General.

Procedo a pronunciarme, en segundo lugar, sobre la reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por medio de la cual se modificó el artículo 104 del citado ordenamiento y se adicionó el artículo 106 Bis para quedar como sigue:

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

"Artículo 104. La Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Proponer, elaborar y coordinar los programas de capacitación electoral, educación cívica y de paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito público y político, que desarrollen los órganos del instituto, así como coordinar y vigilar su cumplimiento y, en su caso, promover la firma de convenios correspondientes. Dichos programas podrán impartirse en las lenguas indígenas que se hablen en las distintas regiones del Estado; ..."

"Artículo 106 Bis. La Dirección de Igualdad y No discriminación tendrá las atribuciones siguientes:

⁶VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas."

⁶ Párrafo 142 y siguientes.



"I. Diseñar, proponer, instrumentar y evaluar los programas y contenidos en materia de derechos humanos, paridad de género, igualdad de oportunidades, así como de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, en cuyo caso podrán adaptarse y aplicarse en las lenguas indígenas que se hablen en las distintas regiones del Estado; para el cumplimiento de lo contenido en esta fracción y de mediar la autorización correspondiente, la dirección podrá convenir lo correspondiente con las instancias públicas, privadas o sociales, las cuales deberán ajustarse a los programas, formatos y criterios que ésta emita. ..."

Estas disposiciones también afectan de manera directa los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Puebla, pues involucran su acceso a programas de capacitación en materia de paridad de género y respeto a los derechos de las mujeres en el ámbito político y público, al establecer que los mismos podrán impartirse en las lenguas indígenas que se hablen en las distintas regiones.

De igual forma, establecen que los programas y contenidos en materia de paridad de género, prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres podrán adaptarse y aplicarse en lenguas indígenas, lo que evidentemente trasciende a sus derechos e intereses.

Estos programas tienen una relevancia trascendental para la exitosa implementación de la reforma constitucional en materia de paridad de género de que se ha dado noticia. Incluso, con anterioridad a su publicación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ya había recomendado al Estado Mexicano realizar campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer, en particular las indígenas, en la vida política en el ámbito municipal.⁷

Por estas razones, considero que durante los procedimientos legislativos que dieron origen a los decretos impugnados que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política, así como del Código de Instituciones y Procesos Electorales, ambos del Estado de Puebla, se debió prever una fase adicional con el fin de consultar a comunidades indígenas, así como afromexicanas.

⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (siete de agosto de dos mil doce), CEDAW/C/MEX/CO/7-8, Observación 23, inciso b).



II. Voto concurrente en relación con la metodología para el análisis de constitucionalidad del artículo 35, fracción III, de la Constitución del Estado de Puebla

Una vez agotado el tema relativo a la consulta previa, el Tribunal Pleno emprendió el estudio de fondo del asunto, procediendo a analizar, en primer término, la constitucionalidad del artículo 35, fracción III, de la Constitución del Estado de Puebla, cuya validez fue reconocida por unanimidad de votos. A continuación, desarrollo las razones por las cuales, respetuosamente, me separo de la metodología de la sentencia.

La norma de que se trata fue impugnada por uno de los partidos accionantes, al estimar que es inconstitucional la eliminación de la porción normativa que ordenaba asignar una diputación en el sistema de representación proporcional al partido de la "primera minoría", como se observa de mejor manera en el siguiente cuadro:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla previo a la reforma publicada el 29 de julio de 2020	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla con la reforma publicada el 29 de julio de 2020
<p>"Artículo 35.</p> <p>"La elección de diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases: ...</p> <p>"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. En todo caso, la primera diputación le será asignada a la fórmula de candidatos del partido político que, por sí mismo, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio. En las asignaciones subsiguientes, a que tuvieren derecho los partidos políticos, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes; ..."</p>	<p>"Artículo 35.</p> <p>"La elección de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará al principio de paridad de género y a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases: ...</p> <p>"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán atribuidos por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. Dichas asignaciones se sujetarán al orden que tuviesen las candidatas y candidatos en las listas correspondientes, las que deberán encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo."</p>



La sentencia sostiene el reconocimiento de validez, fundamentalmente, en el siguiente argumento: i) el artículo 116, fracción II, de la Constitución General vincula a las entidades federativas a tomar en cuenta los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como los límites de sobre y subrepresentación al integrar sus Congresos; ii) la Constitución del Estado de Puebla cumple con dichas bases, por lo que la eliminación impugnada se encuentra en el marco de libertad configurativa del Poder Legislativo Local.

En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución General⁸ ha sido interpretado de manera reiterada por el Tribunal Pleno en el sentido de que establece un amplio margen de libertad configurativa en favor de las Legislaturas Locales para regular los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional, siempre y cuando: i) establezcan límites de sub y sobrerrepresentación y ii) no hagan nugatorio el acceso a los sistemas de representación propor-

⁸ 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.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."



cional a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad. Sin embargo, también ha determinado que estos regímenes deben superar un juicio de razonabilidad.⁹

La Constitución del Estado de Puebla cumple con las bases descritas, toda vez que i) establece que el Congreso estará integrado por diputados electos por los

⁹ Acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de once de septiembre de dos mil catorce; acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de cinco de octubre de dos mil quince; acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 304, con número de registro digital: 160758, de rubro y texto siguientes:

"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como 'Reforma Política', mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad."



principios de mayoría relativa y de representación proporcional;¹⁰ ii) contiene límites de sobrerrepresentación y subrepresentación;¹¹ y, iii) permite a los partidos políticos con una representatividad mínima (3 %) participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.¹²

Entonces, la eliminación de la porción normativa que asignaba al partido de "primera minoría" una diputación en el sistema de representación proporcional se enmarca en el ámbito de libertad configurativa del Estado de Puebla. Con todo, debió ser sometida a un juicio de razonabilidad. De ahí mi diferencia metodológica.

Considero que la norma supera un juicio de razonabilidad debido a que persigue una finalidad legítima consistente en eliminar un privilegio del mejor perdedor en favor de una equitativa repartición de los escaños, que responda al porcentaje de votación de los partidos políticos. De igual forma, es idónea porque al eliminar dicha porción normativa la asignación de diputaciones únicamente se condiciona a que los institutos cuenten con un porcentaje de representatividad suficiente y a que postulen candidatos en por lo menos dos terceras partes de los distritos uninominales.

¹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

"Artículo 33. El Congreso del Estado estará integrado por 26 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 15 diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, conforme al procedimiento que se establezca en el código de la materia."

¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

"Artículo 35.

"...

"IV. Ningún partido político podrá contar con más de veintiséis diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

¹² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

"Artículo 35.

"...

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean asignados diputados por el de representación proporcional; ..."



Por estas razones, voté en favor del reconocimiento de validez del artículo 35, fracción III, de la Constitución del Estado de Puebla, apartándome de la metodología.

III. Voto particular en relación con el artículo 12 de la Constitución del Estado de Puebla: interpretación igualitaria

Agotada la discusión del tema anterior, el Tribunal Pleno se avocó al estudio de la constitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Puebla, en la porción normativa "La interpretación y aplicación de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros". Al respecto, una mayoría de siete Ministras y Ministros reconoció su validez, al tenor de una interpretación conforme. Respetuosamente, difiero, al estimar que es inconstitucional la porción normativa "salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros". Me explico.

Por principio de cuentas, es importante precisar que la sentencia sostiene el reconocimiento de validez en los argumentos siguientes: i) la norma establece una obligación de interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico estatal de forma igualitaria; ii) inclusive, permite que dicha interpretación y aplicación sea de forma diferenciada entre géneros, cuando así se contemple en disposiciones expresas; iii) sin embargo, no precisa qué aplicaciones diferenciadas son admisibles, por lo que debe entenderse que se refiere a aquellas que aceleren el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva de la mujer (interpretación conforme); iv) así, contrario a lo aducido por el partido accionante, la norma refleja los aspectos formal y material del principio de igualdad.

Como señala la sentencia, el derecho a la igualdad comprende dos aspectos, el formal y el sustantivo. El segundo, persigue una paridad de oportunidades en el goce real y objetivo de los derechos humanos de todas las personas. Entonces, la igualdad sustantiva impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de perseguir y constatar la igualdad de hecho y no meramente de derecho.¹³ Así, el Comité CEDAW ha expuesto que "la

¹³ Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 119, con número de registro digital: 2015678, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES."



igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto".¹⁴

En específico, el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer está reconocido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución General, y 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros.

A fin de garantizar la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, esta Suprema Corte ha desarrollado una robusta doctrina jurisprudencial en torno a la obligación de juzgar con perspectiva de género.¹⁵ Asimismo, ha emitido Protocolos para Juzgar con Perspectiva de Género,¹⁶ en los cuales se sistematizan los estándares aplicables sobre el tema con la finalidad de guiar a las y los impartidores de justicia en la implementación de esta metodología.

Esta categoría analítica exige a las y los operadores de justicia a analizar el marco normativo e institucional en aras de detectar la posible utilización de estereotipos sobre las funciones y otro género. Ello, con el objetivo de remediar los potenciales efectos discriminatorios que pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres.¹⁷

En la parte que interesa, esta herramienta pone de relieve el impacto diferenciado que normas, aparentemente neutras, pueden tener en ciertos grupos. En este

¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General No. 25. Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - Medidas especiales de carácter temporal. 30o. periodo de sesiones (2004). Párrafo 9.

¹⁵ Tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 443, con número de registro digital: 2013866, de rubro siguiente: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN."

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836, con número de registro digital: 2011430, de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."

¹⁶ El más reciente es consultable en la liga siguiente:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdfv>

¹⁷ Tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 443, con número de registro digital: 2013866, de rubro siguiente: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN."



caso, se debe evitar la interpretación que pueda proyectarse de manera diferenciada, afectando en mayor medida a las personas de un género.

Por ejemplo, en el amparo directo en revisión 4883/2017,¹⁸ la Primera Sala determinó que la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Colegiado resultaba inconstitucional. Asimismo, resolvió que la opción interpretativa que satisfacía en mejor medida los fines constitucionales que persigue la institución de la compensación era considerar que la porción normativa "se haya dedicado al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos" contenida en la fracción VI del artículo 267 del Código Civil de la Ciudad de México, no debía entenderse como haberse dedicado de manera exclusiva a ello. Lo anterior, ya que entender la norma en sentido inverso implicaría negar la doble jornada laboral que desempeña un gran número de mujeres en el país.

En el caso, la norma impugnada, establece que la interpretación y aplicación de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. Con ello, prohíbe interpretaciones y aplicaciones diferenciadas que no estén previstas en la ley.

Lo anterior, en demérito de la igualdad sustantiva que nos exige una paridad en los hechos o resultados, lo que puede implicar interpretar las normas, tomando en consideración el posible impacto diferenciado que tengan en un grupo, debido a la forma en que el género incide en el caso en concreto. Es decir, es necesario evitar la interpretación que pueda proyectarse de manera diferenciada, afectando en mayor medida a las personas de un género, normalmente al género femenino.

Por estos motivos, estimo que la porción normativa "salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros" es inconstitucional, al vedar interpretaciones con perspectiva de género que no estén expresamente permitidas en el texto del ordenamiento jurídico local.

IV. Voto particular en relación con el artículo 12 de la Constitución del Estado de Puebla: la utilización de un lenguaje incluyente como una garantía constitucional de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y una manifestación del principio de paridad

¹⁸ Resuelto por la Primera Sala en sesión de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.



Por último, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la diversa porción normativa "Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal". Al no alcanzarse la mayoría calificada para declarar su invalidez, se desestimó la acción por lo que respecta a este tema. A continuación, desarrollo las razones por las cuales, como manifesté en la sesión de que se ha dado noticia, considero que dicha norma es inconstitucional.

Por principio de cuentas, es importante recordar que el seis de junio de dos mil diecinueve se publicó una reforma a la Constitución General en materia de paridad de género, que obligó a las Legislaturas de las entidades federativas a realizar las reformas correspondientes en su legislación para procurar la observancia del principio de paridad, en los términos del artículo 41 constitucional.¹⁹

A mi juicio, los Congresos Locales están obligados a utilizar un lenguaje incluyente al implementar la reforma constitucional de que se trata, por tres razones principales.

En primer lugar, del análisis de los procesos legislativos se desprende que se contempló la utilización de un lenguaje incluyente como una garantía constitucional de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y una manifestación del principio de paridad.

En efecto, en dicho procedimiento legislativo la paridad se conceptualizó como una medida permanente, cuyo objetivo es lograr la representación descriptiva y simbólica²⁰ de la mujer, reflejando la composición de la población en todas

¹⁹ Artículos transitorios de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019

"Cuarto. Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

²⁰ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género, presentada por la senadora Martha Lucía Micher Camarena, senadora Bertha Alicia Caraveo Camarena, a nombre de las senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario Morena en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieW/hGYHrha9/wdqQbrbSZE8icTNVobvcgYaVCyoz2CQ==>.



aquellas instituciones públicas en las que se toman decisiones. Esto, como parte de un nuevo entendimiento de la democracia y la igualdad.²¹

Con base en lo anterior, se realizaron diversas modificaciones en la redacción de la Constitución General, para reflejar un lenguaje incluyente. Por ejemplo, se reformó el primer párrafo del artículo 35 para cambiar el vocablo "ciudadano" por "ciudadanía", en el entendido de que dicho término comprende a ciudadanos y ciudadanas; asimismo, se reformaron los artículos 52, 53 y 56 con la finalidad de "visualizar en el Texto Constitucional los cargos de diputadas y senadoras", por lo que se sustituyeron los vocablos "candidatos" por "candidaturas" y "senadores" por "senadurías".²²

Por otra parte, a fin de armonizar ochenta y seis ordenamientos con la reforma constitucional en materia de paridad, el veintinueve de julio de dos mil veinte la Cámara de Diputados aprobó cuatro dictámenes con proyecto de decreto que realizan ajustes de redacción normativa a fin de reflejar un lenguaje incluyente.²³

De manera paralela, los días cuatro y nueve de diciembre de dos mil veinte, las y los integrantes de las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos Primera, ambas del Senado de la República, aprobaron tres dictámenes en materia de paridad de género. En particular, en reunión de trabajo celebrada en la primera fecha se acordó agregar en las consideraciones de dos de estos dictámenes, la importancia del uso de lenguaje incluyente en todos los documentos, tanto internos como externos, que produzca el Congreso de la Unión.²⁴

²¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género (Cámara de Senadores), página 16. Consultado en <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieW/hGYHrhza9/wdqQbrbSZA2VX+ArGsPvdrz/EWWeSdw==>.

²² Ídem, página 18.

²³ Iniciativa suscrita por diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados e integrantes de diversos Grupos Parlamentarios con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones a diversas leyes en materia de paridad, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200319-III.html#Iniciativa1>

²⁴ A rueban, por unanimidad, dictámenes que integran el principio de paridad de género en diversas leyes, Boletines, Número 575, nueve de diciembre de dos mil veinte. Consultado en: <http://comunicacion>.



Lo anterior refleja que el compromiso de implementar la multicitada reforma constitucional incluye la obligación de realizar ajustes en el lenguaje, como una herramienta para alcanzar la igualdad.

En segundo término, conforme a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,²⁵ que tiene como fin proponer los lineamientos y mecanismos que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, las autoridades deberán "promover la utilización de un lenguaje con perspectiva de género en la totalidad de las relaciones sociales"²⁶ (artículo 42, fracción IV). Entonces, el lenguaje incluyente es una herramienta para el cumplimiento de la igualdad sustantiva.

Finalmente, estimo que el lenguaje incluyente es una manifestación del principio de paridad.

senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49913-aprueban-por-unanimidad-dictamenes-que-integran-el-principio-de-paridad-de-genero-en-diversas-leyes.html; aprueba Comisión dictamen para integrar el principio de paridad de género en diversas leyes, boletines, número 559, cuatro de diciembre de dos mil veinte. Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49893-aprueba-comision-dictamen-para-integrar-el-principio-de-paridad-de-genero-en-diversas-leyes.html>

²⁵ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

"Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

"Artículo 7. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de esta ley de conformidad con la distribución de competencias previstas en la misma y en otros ordenamientos aplicables a los tres órdenes de gobierno."

"Artículo 14. Los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

²⁶ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

"Artículo 41. Será objetivo de la política nacional la eliminación de los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres."

"Artículo 42. Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

"I. Promover acciones que contribuyan a erradicar toda discriminación, basada en estereotipos de género;



La paridad es una "medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado, ... como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática".²⁷

Por su parte, las reglas gramaticales recogen los usos de la sociedad. El uso por defecto del género masculino en el lenguaje no es un fenómeno neutro, sino un reflejo de una visión heteropatriarcal y heterosexista.²⁸ Cuando se utiliza como si fuera neutro o como si necesariamente abarcara a toda la humanidad, en realidad se excluye o invisibiliza a las mujeres. El lenguaje dominante en el español ha generado, precisamente, una supremacía de los hombres sobre las mujeres.

En cambio, el lenguaje incluyente constituye una herramienta para acabar con la desigualdad estructural que históricamente han enfrentado las mujeres no sólo en México, sino en todo el mundo porque el idioma crea realidad, pues refuerza o modifica los estereotipos, las relaciones de poder, etcétera. El nombrar a la mujer tiene repercusiones simbólicas importantes.

Si la paridad busca que los órganos de toma de decisiones reflejen de mejor manera la composición de la población y, en especial integrar a las mujeres, es necesario que las reglas que la materializan sean claras e inequívocas, lo cual

"II. Desarrollar actividades de concientización sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres;

"III. Vigilar la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas;

"IV. Promover la utilización de un lenguaje con perspectiva de género en la totalidad de las relaciones sociales;

"V. Velar por que los medios de comunicación transmitan una imagen igualitaria plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, promuevan el conocimiento y la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres y eviten la utilización sexista del lenguaje, y

"VI. Vigilar que el contenido de la publicidad gubernamental o institucional a través de la cual se difundan las campañas a que se refiere esta ley esté desprovisto de estereotipos establecidos en función del sexo de las personas."

²⁷ Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, Parlamento Latinoamericano y Caribeño, consultado en <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20de%20democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=2258>.

²⁸ ACNUR, Recomendaciones para el uso de un lenguaje inclusivo de género, febrero 2018, p. 3, consultado en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11627.pdf>; UNESCO, Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje, 1999, p. 4, consultado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001149/114950so.pdf>



no se logra con un lenguaje neutro, sino con un lenguaje incluyente, que además, tiene efectos simbólicos. Entonces, la paridad no se puede lograr sin la inclusión y el reconocimiento de las mujeres en la redacción de las normas que establecen y regulan dicho principio.

En ese sentido, considero que las sentencias de esta Suprema Corte deben coadyuvar al cambio cultural y normativo, lo cual incluye, necesariamente, obligar a los legisladores a usar el lenguaje incluyente al reglamentar la reforma constitucional en materia de paridad de género. No se puede seguir utilizando un lenguaje que sirvió en tiempos de discriminación y exclusión de la mujer de cargos públicos, para la materialización de un cambio normativo de esta naturaleza. Las mujeres y lo femenino deben tener su espacio justo y equitativo en el lenguaje.²⁹

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, con el fin de armonizar la Constitución Política del Estado de Puebla con la reforma de la Constitución General de seis de junio de dos mil diecinueve, –esto es, "para estipular la obligatoriedad de observar el principio de paridad de género en la función pública",³⁰ el Congreso Local adicionó un párrafo tercero a la fracción XIII del artículo 12 que dispone lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

"Artículo 12. ...

"XIII. ...

"La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal."

²⁹ Lenguaje para la igualdad y la comunicación, Centro de Estudios sobre la Mujer, Universidad de Alicante, consultado en https://www.unavarra.es/digitalAssets/138/138347_100000Exposicion-No-tiene-nombre.pdf.

³⁰ Declaratoria del Honorable Congreso del Estado por la que declara aprobado emitido por esta Legislatura que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, página 6.



Así, el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 12 de la Constitución Local expresamente permite y justifica tanto la subsistencia como la utilización futura del género masculino para la redacción del texto legal.

Como he dicho, la materialización de la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil diecinueve en materia de paridad requiere el uso de un lenguaje con perspectiva de género en las normas, pues la paridad no se puede lograr sin la inclusión y el reconocimiento del género femenino. Sin embargo, la norma permite la subsistencia e, incluso, la futura utilización del género masculino para la construcción gramatical en el texto legal, lo cual legitima el uso del género masculino como neutro o universal. Por estas razones, considero que la porción normativa "Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal", contenida en el párrafo tercero del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Puebla es inconstitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 651, con número de registro digital: 29889.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.) y 1a./J. 22/2016 (10a.) y aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, respectivamente.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 8o.



fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, así como la del punto de acuerdo para comparecer, la del oficio DPL/1338/2020 y la del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima.

Al respecto formulo los siguientes votos:

1. Voto particular. En relación con el presente voto, debe precisarse que en el punto VII, apartado de "**Legitimación pasiva**", el Tribunal Pleno determinó que no debía tenerse al Poder Ejecutivo del Estado de Colima como autoridad demandada en el presente medio de regularidad constitucional, puesto que si bien en la demanda se le señaló como tal en tanto que promulgó y publicó las disposiciones generales impugnadas, y en auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor de manera preliminar lo tuvo como demandado, lo cierto es que se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la cual no requiere del acto de promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con su normativa interna.

Al respecto debo señalar, que no comparto la determinación relativa a que no debe tenerse al Poder Ejecutivo del Estado de Colima como autoridad demandada en el presente medio de control constitucional, toda vez que, si bien se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la cual no requiere del acto de promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima;¹ lo cierto es que, dicho precepto señala que se le turnará al gobernador **para los efectos de su publicación**. En este sentido, considero que el llamamiento al Poder Ejecutivo debe hacerse con motivo de **la publicación realizada**, pues en efecto, dicho Poder debe ser llamado al procedimiento para defender su acto realizado.

Al respecto se precisa que el Poder Ejecutivo demandado en su contestación de demanda señaló: "*5. En lo que respecta al quinto hecho narrado por la parte*

¹Artículo 11. Esta ley, sus reformas y adiciones, así como su reglamento, no necesitan promulgación del gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente ley y su reglamento."



actora de la presente controversia constitucional, identificado con el número 9, es parcialmente cierto. —En virtud de que es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima publicó, el 28 de diciembre de 2019, en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' el Decreto 193, mediante el cual, entre otras cosas, se adicionó una fracción IV al artículo 8o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Sin embargo, dicho acto se llevó a cabo en uso de las facultades que le confiere al titular del Poder Ejecutivo el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima."

Por tanto, se concluye que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima sí debió tenerse como demandado en la presente controversia constitucional, en tanto cuenta con la legitimación pasiva por la atribución de la publicación de la ley impugnada.

2. Voto concurrente. Por otra parte, en el punto VIII, apartado de "**Causas de improcedencia**", me separo de la consideración en la que se aclara que el precepto impugnado en la presente controversia, esto es, el artículo 8o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, tuvo una reforma; sin que dicha circunstancia dé lugar al sobreseimiento, dado que la reforma **no implicó un cambio en el sentido normativo de la porción impugnada**, toda vez que la reforma sólo adicionó un nuevo párrafo al referido artículo.

Lo anterior, en principio porque no comparto el criterio de cambio normativo; aunado a que considero intrascendente, señalar que la norma tuvo una reforma, aduciendo que dicha circunstancia no da lugar al sobreseimiento, **dado que la reforma no implicó un cambio en el sentido normativo de la porción impugnada.**

Ello en virtud de que, el artículo 8o., fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, **se impugna con motivo de su aplicación** en el Acuerdo **presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, aprobado en sesión del Congreso Local el ocho de abril de dos mil veinte**, en el que **se manda citar para comparecer al presidente municipal de Colima**, mismo que le fue notificado al Municipio por Oficio número DPL/1338/2020, el trece de abril de dos mil veinte; por lo que, **el estudio en el presente asunto, se construye a la norma que se encontraba vigente en el momento de su aplicación**, es decir, el reformado mediante decreto 193, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 92 de la edición correspondiente el **veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve**. Esto



es, la norma no se impugna en abstracto, sino con motivo de su aplicación en el referido acuerdo impugnado.

3. Voto concurrente. Finalmente, en el punto IX, apartado de "**Consideraciones y fundamentos**", **Tema 2. Análisis del artículo 8o., fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local**, el Tribunal Pleno declaró fundado el concepto de invalidez en el cual el Municipio actor argumentó la inconstitucionalidad del artículo 8o., fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima;² se estimó que la referida norma impugnada es inconstitucional porque afecta al ámbito de atribuciones del Municipio, ya que vulnera el régimen previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 115, fracción I; en la medida de que se permite al Congreso del Estado de Colima someter a los servidores públicos del orden municipal para atender las citaciones que de manera unilateral les hace el Poder Legislativo, asignándose de manera indebida funciones que no son propias y que no las tiene asignadas constitucionalmente, razón por la cual se invade el ámbito de competencias del Municipio actor.

Que la norma general impugnada permite al Poder Legislativo Estatal someter a los funcionarios del orden municipal a atender a las citaciones que le hace de manera unilateral aquel Poder para que le informe, ya sea sobre hechos que a juicio de la Legislatura sean de trascendencia para la sociedad, o bien, sobre el desempeño del servicio público a su cargo; esto sin tener esa facultad constitucional, lo que rompe con el equilibrio de fuerzas entre el Municipio y la entidad federativa, que está diseñado en el sistema constitucional.

Que en atención a los principios de autonomía municipal y supremacía constitucional, dado que el sistema de competencias entre la entidad federativa y los Municipios procede directa y exclusivamente de la Constitución Federal, las Legis-

² "Artículo 8o. El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:

"I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;

"II. Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o,

"III. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o,

"IV. Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público."



laturas Estatales sólo podrían establecer supuestos para mandar a citar a funcionarios municipales cuando así lo permitiera la Constitución Federal, ya sea expresa o implícitamente cuando esa función resultara estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le fueron otorgadas al orden estatal y, además, que la función se ejerza sólo en los casos expresamente indispensables para hacer efectiva la facultad de que se trate.

Por lo que, a través de una ley ordinaria, no puede el Poder Legislativo Local otorgarse una atribución que incida en la vida municipal que no le sea concedida por la Constitución Federal o que derive necesariamente de alguna facultad otorgada, como tampoco puede, a través de la ley secundaria, limitar la autonomía municipal. Sin que en el caso se advierta que la Ley Fundamental faculte al Congreso Estatal a ser una suerte de vigilante respecto de las actuaciones municipales que *resulten de trascendencia para la sociedad o para el buen desempeño del servicio público*.

Por otra parte, además señaló que, de no existir una facultad conferida constitucionalmente a la Legislatura Estatal para mandar a citar a los funcionarios municipales, los supuestos en los que permite la legislación secundaria impugnada hacer esta citación son claramente contrarios a las competencias y funciones del Municipio.

De esta forma, para hacer posible la transferencia a la entidad federativa de la prestación de un servicio público municipal y, al mismo tiempo, salvaguardar el ámbito competencial del Municipio, es indispensable que exista una solicitud previa del Ayuntamiento involucrado.

Así, se indicó que el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus Municipios en relación con la prestación de funciones o servicios públicos, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la Legislatura que el Gobierno Estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la Legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del Gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el Ayuntamiento, sin que de ninguna manera se pueda interpretar que la Legislatura puede citar a los servidores públicos del Ayuntamiento so pretexto de estar vigilando oficiosamente tal circunstancia, ni mucho menos puede determinar la asunción de manera unilateral, dado que un presupuesto necesario para la actualización del supues-



to que marca la Constitución es la solicitud previa del Municipio, cuestión que es una facultad exclusiva del Ayuntamiento.

En estas condiciones, se declaró la invalidez del artículo 8o., fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece "Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público".

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que comparto la invalidez de la fracción IV del artículo 8o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, **pero por consideraciones distintas.**

En efecto, tomando en consideración que el artículo 8o., fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se impugna con motivo de un acto concreto de aplicación, es decir, el Municipio recibió una citación con fundamento, precisamente, en el referido precepto impugnado.

No comparto las consideraciones respecto de la autonomía *in genere* del Municipio y que, en ningún caso, puedan ser citadas sus autoridades, sino que, desde mi óptica, concretamente, la fracción IV del artículo 8o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, **está elaborada de manera sobreinclusiva, de forma muy general y esto es lo que daría lugar a su invalidez.**

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 121/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 586, con número de registro digital: 30066.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de septiembre de 2021.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.

En las sesiones del treinta y uno de enero, primero y tres de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto



citado al rubro, promovido por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, quienes impugnaron la Ley Federal de Revocación de Mandato publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno. Concretamente por lo que se refiere a los artículos 5, 11, 13, 14, 19 fracción V, 32, 36, 41, 42, 59 y 61; así como, cuarto y quinto transitorios.

El asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad de los siguientes artículos:

- Artículo 5, en la porción "*a partir de la pérdida de la confianza*;"
- Artículo 11, párrafo tercero, fracción II, en la porción "*por pérdida de la confianza*;"
- Artículo 13, párrafo primero, en la porción "En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias;"
- Artículo 14, párrafo primero;
- Artículo 19, fracción V, en las porciones "*por pérdida de la confianza*" y "*o siga en la presidencia de la República hasta que termine su periodo*;"
- Artículo 32, párrafo cuarto;
- Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b);
- Artículo 41, párrafo tercero;
- Artículo 42;
- Artículo 59;
- Artículo 61;
- Cuarto Transitorio; y,
- Quinto transitorio;

En cuanto a las omisiones legislativas denunciadas, se estudiaron las siguientes:



- Omisión legislativa de establecer mecanismos de impugnación para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República.
- Omisión legislativa de establecer un régimen sancionatorio.
- Omisión legislativa de establecer la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral (INE) para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato.

Resolución del Tribunal Pleno.

El proyecto presentado proponía, en su cuestión A, declarar la invalidez de la pregunta prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Federal de Revocación de Mandato; así como las opciones de respuesta a dicha interrogante, previstas en el diverso 36, fracción IV, incisos a) y b), de la misma ley. No obstante, al no obtenerse una mayoría calificada, se determinó desestimar el planteamiento.

Por otro lado, se decidió que no existían razones que llevaran a declarar la invalidez del artículo 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y, en consecuencia, se reconoció la validez de dicho precepto de la ley impugnada.

En lo que se refiere a la cuestión B, se decidió que eran infundados los argumentos planteados por los diputados accionantes respecto del primer párrafo del artículo 13 y el primer párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, por lo que se reconoció su validez.

Por lo que hace a la cuestión D, se declaró la invalidez del último párrafo del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato; pero se reconoció la validez del último párrafo del artículo 41 de la ley impugnada.

No comparto el sentido ni las consideraciones expresadas en los puntos de estudio A y D del proyecto; y comparto en general el sentido del proyecto en la cuestión B, pero separándome de las consideraciones mayoritarias. Por lo cual expresaré mis razones en los siguientes votos particular y concurrente.

I. Voto particular

Cuestión A. ¿Los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, incisos a) y b), y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Federal, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato?



Respecto a esta cuestión, disentí de la propuesta planteada en el proyecto presentado por dos principales cuestiones. Primero, por estimar que la pregunta planteada es válida dada la inexistencia de una restricción constitucional que limite la libertad de configuración legislativa y, segundo, sobre la base de diversas consideraciones relacionadas con el goce y ejercicio pleno de los derechos políticos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

1. La validez de la pregunta planteada y la inexistencia de una restricción constitucional para su redacción.

El artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, únicamente señala que la revocación de mandato es el **instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.**

En este sentido, de la facultad reglamentaria del Congreso de la Unión, contemplada en el artículo 35, fracción IX, numeral octavo, de la Constitución Federal, se desprende la posibilidad que tiene este Poder de la Unión para delimitar el tipo de pregunta a formular, toda vez que no se contempla una restricción o prohibición constitucional respecto de la configuración de la pregunta.

Es decir, si bien la libertad configurativa del Congreso de la Unión no es absoluta –pues está sujeta a los límites que marca la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte– lo cierto es que la reforma de dos mil diecinueve en materia de revocación de mandato no estableció en el Texto Constitucional o en su régimen transitorio criterios o lineamientos a los que el Poder Legislativo debía sujetarse a efecto de reglamentar el tipo o la redacción de la pregunta objeto del proceso.

Al respecto la pregunta establecida por el legislador ordinario en el artículo 19, fracción V, de la Ley Federal de Revocación de Mandato es la siguiente:

"Artículo 19. La convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

"I. ... IV.



"V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: **¿Estás de acuerdo en que a (nombre), presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?**; (énfasis añadido)

"VI. ... VII."

La pregunta cumple con los requisitos necesarios para ser considerada constitucionalmente válida ya que tiene por objeto consultar a la ciudadanía si está de acuerdo en revocar el mandato del presidente de la República por pérdida de confianza, respetando con ello las disposiciones constitucionales que establecen que: (i) la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; (ii) es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación; (iii) el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y (iv) se respetará la división de poderes.

Tomando en cuenta lo anterior, me parece que el modelo de formulación de la pregunta no sólo resulta constitucional, atendiendo a la lógica del mecanismo de participación ciudadana a instrumentarse, sino que su redacción dota a la ciudadanía de claridad sobre el alcance y opciones categóricas que envuelve este ejercicio democrático. En consecuencia, las y los ciudadanos tendrán mayor información sobre este proceso constitucional, reduciendo cualquier posible ambigüedad en la pregunta al establecer con precisión las únicas dos opciones posibles: que la persona titular del Ejecutivo Federal continúe o no en su cargo.

De ahí que también concluya que la pregunta establecida por el Congreso de la Unión no desnaturaliza la figura de la revocación de mandato, pues el efecto natural y único de un resultado negativo es que la respectiva persona funcionaria permanezca en el cargo público y continúe su mandato hasta la conclusión del periodo por el que fue electa, en el caso, que el presidente de la República concluya el periodo de seis años que establece el artículo 83 constitucional.

Es irrefutable que optar porque el funcionario no sea removido del cargo implica que continúe en el mismo y concluya el periodo constitucional para el que fue



electo. Por ello, reitero que plantear los dos supuestos, consecuencia uno del otro entre sí, simplemente reviste de mayor certeza y funcionalidad este ejercicio de democracia directa. No se trata de dos preguntas independientes, sino de la explicitación de la consecuencia de una respuesta u otra.

Con base en lo anterior, concluyo que, al no existir una restricción en la Constitución Federal relativa a los parámetros de configuración de la pregunta, ésta es constitucionalmente válida y dota de mayor claridad y certeza al proceso de revocación de mandato, aunado a que su redacción no desvirtúa en ninguna medida la naturaleza del mismo, sino por el contrario, lo concretiza.

2. Consideraciones relacionadas con el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

El análisis de la validez constitucional de la pregunta no puede estar completo sin abordar el ejercicio de los derechos políticos que este proceso de revocación implica, por lo que estimo conveniente profundizar en algunos estándares desarrollados en el campo del derecho internacional de los derechos humanos en relación con este tipo de derechos, sus alcances y sus posibles restricciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que **los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano** que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.¹

También, ha establecido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que tienen las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.²

¹ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 191, y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 140.

² Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 143.



Al respecto, el artículo 23.1 de la Convención Americana dispone que todas las y los ciudadanos deben gozar de los siguientes **derechos**, mismos que deben ser garantizados por los Estados en condiciones de igualdad: (i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; (ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y (iii) a acceder a las funciones públicas de su país.³

Dicho artículo contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadana, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto activo o como servidor público a través del voto pasivo, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.

A diferencia de otros derechos que reconoce la Convención, el artículo 23 de la CADH no sólo establece que las personas titulares de los derechos políticos deberán gozar de los mismos, sino que agrega el término "oportunidades".

Lo anterior involucra una obligación adicional a cargo del Estado que consiste en garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos **tenga la oportunidad real para ejercerlos**. Por ello, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan, ya sea de forma individual o colectiva, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.⁵

³ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 144 y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párrafo 106.

⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 145, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 93.

⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 146.



En particular, el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que la ciudadanía expresa libremente su voluntad y ejerce el derecho a la participación política.⁶

La Corte IDH ha resaltado que la Carta Democrática Interamericana enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que vigoriza a la democracia, al señalar que "la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional".⁷

Asimismo, hace referencia al derecho de los pueblos a la democracia y destaca la importancia que en una de tipo representativa tiene la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, señalando como uno de sus elementos constitutivos el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho.⁸

Por todo ello, la Corte Interamericana ha resuelto que, en función de lo dispuesto en el artículo 23.1 incisos a) y b), de la CADH, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos incluye un espectro muy amplio de posibilidades, tales como el **derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas**.

Si bien, el derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos, éstos sólo pueden ser restringidos cuando las injerencias no sean abusivas o arbitrarias.

En términos generales, el artículo 29 de la CADH establece que sus disposiciones no pueden interpretarse en el sentido de permitir a los Estados Partes, grupo o persona, "suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella" [inciso a)]; de "limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Esta-

⁶ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 147, y *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párrafo 111.

⁷ Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párrafo 73.

⁸ Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 151.



dos Partes" [inciso b)],⁹ o de excluir derechos y garantías "que derivan de la forma democrática representativa de gobierno" [inciso c)].

Por su parte, al resolver el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte Interamericana determinó que, de acuerdo con el artículo 29, inciso a), de la Convención, **no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en la aplicación de ésta sean impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación**, privando a tales derechos de su contenido esencial.¹⁰

En específico, el artículo 23.2 de la CADH señala que se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones ahí establecidas.

De todo lo anterior se obtiene que cualquier restricción al ejercicio de los derechos políticos debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y atender a ese objetivo. Asimismo, que deba perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.¹¹

Sobre esto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado también que en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de las y los ciudadanos, no deberá hacerse distinción individual en lo que se refiere a su participación, ni deberán imponerse restricciones excesivas.¹²

Tomando en cuenta lo anterior, el *corpus iuris* internacional establece la obligación de que **los derechos políticos sean interpretados de la manera más amplia para que éstos puedan ser efectivamente garantizados**. Por tanto, cuando existen varias opciones para alcanzar ese fin, **debe escogerse la que res-**

⁹ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párrafo 112.

¹⁰ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 204.

¹¹ Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 168.

¹² Comité de Derechos Humanos. Observación: CCPR-GC-25 La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, párrafo 6.



trinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.¹³

En el caso, excluir de la redacción de la pregunta el efecto natural de continuidad –una de las dos únicas opciones que comprende el ejercicio de revocación de mandato– no constituye una limitación jurídica, pues como ya se profundizó, ésta no afecta el sentido del ejercicio democrático ni el núcleo de ese derecho político, sino que lo instrumentaliza de manera objetiva, pues da más claridad jurídica o fáctica al electorado sobre su alcance, así como mayores insumos para la formación de una opinión con relación a éste.

Cuestión D. ¿Los artículos 32, párrafo cuarto y 41, párrafo tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen los artículos 35, fracción IX, inciso 7o. y 41, fracción I de la Constitución Federal, al permitir la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato?

No comparto el sentido ni las consideraciones con base en las cuales se sostiene que el último párrafo de los artículos 32 y 41, de la ley en cuestión, resultan inconstitucionales. Esto, al vulnerar el artículo 35, fracción IX, de la Constitución del que se desprende que el proceso de revocación de mandato es un **mecanismo de participación democrática exclusivamente ciudadano**.

Ello, ya que no se consideró posible la participación de los partidos políticos en las distintas etapas del procedimiento respectivo; por el contrario, se señaló expresamente que el INE y los organismos públicos locales serán la única instancia a cargo de la difusión, organización y vigilancia del proceso, quedando excluida cualquier tipo de participación de los institutos políticos.

Por las razones que a continuación expresaré estimo que el párrafo cuarto del artículo 32 y el párrafo tercero del artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato no contravienen las disposiciones constitucionales del apartado séptimo, fracción IX del artículo 35 y la fracción I del artículo 41, por lo que respetuosamente me separo del criterio mayoritario.

Ello, ya que no considero que la participación de los partidos políticos sea incompatible con la naturaleza del mecanismo ciudadano de revocación de mandato.

¹³ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 206.



En caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana estableció que los partidos permiten que las y los ciudadanas puedan ejercer sus derechos políticos, señalando en otras palabras, que **constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación y son vehículos para el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos.**¹⁴

En sentido similar, la Corte Interamericana reiteró en el caso *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia* que la participación efectiva de personas, grupos, organizaciones y partidos políticos en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo y también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.¹⁵

A ello se suma lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe 67/06, al señalar que la plena vigencia de la libertad de asociación es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad.

Aunado a que la existencia de un régimen democrático representativo de gobierno no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto: (i) del derecho de las y los ciudadanos a construir agrupaciones políticas y a afiliarse a aquellas cuyos idearios y programas políticos correspondan mejor a sus ideales de gobierno, y (ii) **del derecho de tales agrupaciones a existir y a realizar sin indebidas restricciones, actos de propaganda y proselitismo, así como a participar en la vida política de la Nación haciendo públicas sus opiniones sobre asuntos de Estado.**¹⁶

En la misma línea, la CIDH estableció en su Informe 26/88 que los partidos políticos son institutos necesarios en la democracia.¹⁷

Los criterios anteriores cobran mayor relevancia al recordar el contenido de la Carta Democrática Interamericana, la cual establece en su artículo segundo que la democracia "se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional."

¹⁴ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párrafo 148.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrafo 173.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Argentina, 1980a., capítulo IX, párrafo 1.

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Alberto Ricardo Dalla Via, 2011, página 50. (*dri2.pdf (unam.mx)*)



En el mismo sentido, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), reconoció a los partidos políticos como una plataforma colectiva para la expresión de derechos fundamentales de asociación y expresión de las personas, así como medios mayormente utilizados para la participación política y ejercicio de los derechos relacionados con ésta.

Como se observa, los partidos políticos no pueden ser observados como entes aislados de las manifestaciones ciudadanas, por el contrario, son un cauce para ello. Este tipo de organizaciones se entienden como democráticas, en el sentido de ser un canal que facilita a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos políticos.

Es por ello que me aparté del sentido y de las consideraciones propuestas en el proyecto presentado al Pleno, toda vez que de una interpretación sistemática de los artículos 35, fracción IX y 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como de las disposiciones de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH previamente referidas, concluyo que los artículos 32, párrafo cuarto y 41, párrafo tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato no contravienen el Texto Constitucional, sino que promueven la participación ciudadana, con independencia del medio por el cual se manifieste dicha participación.

Aunado a la interpretación anterior, considero que si la intención del Constituyente Permanente hubiera sido la de vedar la participación de los partidos políticos, esto se hubiera expresado en el Texto Constitucional, tal como se incluyó la prohibición expresa de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y privado para la realización de sus actividades o la adquisición de tiempos en radio y televisión para tales efectos.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que permitir la participación activa de los partidos políticos (en tanto entidades de interés público), en el proceso de revocación de mandato no desnaturaliza este ejercicio de democracia participativa o directa, pues en última instancia serán las y los ciudadanos quienes, a través del sufragio directo, decidirán si la persona titular del Ejecutivo Federal debe concluir de manera anticipada el desempeño del cargo para el que fue electa, más allá de las posturas partidistas cuyo radio de acción está acotado a la promoción, pues no presentan candidaturas, como en un proceso electoral ordinario.

II. Voto concurrente

A continuación, me referiré a la cuestión B del estudio de fondo, en la cual coincidí con el sentido de ésta pero, con base en el estudio que esgrimí sobre la cuestión D, me lleva a diferir de las consideraciones de la sentencia.



El apartado de estudio de la Cuestión B, estuvo dedicado a responder si, (i) ¿el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulnera los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2o., de la Constitución Federal, al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal?; y (ii) si ¿[l]os artículos 13, primer párrafo y 14, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2o., de la Constitución Federal, al permitir de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas?

Particularmente al dar respuesta a esta segunda pregunta, el criterio adoptado en la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad, se encaminó a determinar que los artículos 13, primer párrafo y 14, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no contravienen lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, de la Constitución Federal, en tanto que, de su texto, no se infiere de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas.

Sobre lo anterior, coincido con el sentido de la resolución, en cuanto a que los artículos 13, primer párrafo y 14, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no contravienen lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, de la Constitución Federal ya que en congruencia con mi opinión sobre la cuestión D, los partidos políticos no deben ser vistos como entes abstractos alejados de la participación democrática de las y los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la porción normativa del primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, debe interpretarse en favor de la participación ciudadana más amplia posible pues, como he reiterado, la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal no prohíbe la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, incluido el proceso de recopilación de firmas ni otros actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano para completar la solicitud para este ejercicio.

Por lo contrario, la fracción estipula de manera expresa en su apartado segundo que, serán las y los ciudadanos quienes podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato, sin limitar la forma –individual o colectiva– en que podrá realizarse dicha participación.

Como ya referí, considero que si la intención del Constituyente hubiese sido la prohibición de la participación de los partidos políticos, éste hubiera adoptado una redacción similar a la establecida en fracción IX del artículo 35 consti-



tucional en el apartado séptimo, que prohíbe expresamente el uso de recursos públicos.

Asimismo, establece la prohibición expresa de que ninguna otra persona, física o moral, podrá contratar propaganda en radio y televisión con fines de influir en la opinión de las ciudadanas y ciudadanos.

Una lectura restrictiva de las disposiciones que regulan este ejercicio ciudadano sería contraria a la jurisprudencia de la Corte IDH, dada la obligación que tienen los Estados de garantizar la participación efectiva y diversa de personas, grupos, organizaciones y partidos políticos a través de mecanismos que garanticen su acceso real, en términos igualitarios.

Como ha quedado de manifiesto, existe un mandato convencional de que los derechos políticos deben ser interpretados de la forma menos restrictiva posible. En ese sentido, el considerar que los partidos políticos no son una forma legítima de expresión política de la ciudadanía, merma un canal de expresión y participación de las y los ciudadanos, circunstancia que vulnera el acceso real y efectivo al derecho y oportunidades de intervenir en la dirección de los asuntos públicos.

A mi juicio, la interpretación más protectora a los derechos políticos radica en concebir a los partidos políticos, tal como ha señalado la Corte Interamericana, como un **vehículo para el ejercicio de derechos políticos de las y los ciudadanos, incluidos los instrumentos de democracia directa.**

Partiendo de dicha interpretación, así como del hecho de que las disposiciones constitucionales en la fracción IX del artículo 35, no establecen prohibiciones expresas a las formas, mecanismos y modalidades en que las y los ciudadanos pueden recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato, concluyo que los artículos 13, párrafo primero y 14, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato deben ser interpretados en favor de la participación ciudadana más amplia posible, ya sea de manera individual o colectivamente, a través de los canales partidistas.

III. Conclusión

En resumen, y de conformidad con lo antes expuesto, al no existir una restricción constitucional respecto de la redacción de la pregunta de revocación de mandato, y toda vez que la pregunta aporta mayor claridad a este ejercicio demo-



crático y no lo desnaturaliza, difiero del sentido del proyecto en los apartados de estudio antes identificados.

Adicionalmente, considero que la jurisprudencia internacional lleva a interpretar los preceptos impugnados desde una perspectiva que otorga a la ciudadanía los derechos políticos más amplios de participar en el proceso de recolección de firmas y que de ninguna manera debe excluir la participación activa de los partidos políticos, salvando las prohibiciones que expresamente se incluyeron en el Texto Constitucional.

Estimo que establecer una prohibición a los partidos políticos de participar en las distintas etapas del procedimiento de revocación de mandato, vulnera los derechos de la ciudadanía de contar con los mecanismos necesarios que les permiten ejercer plenamente sus derechos políticos.

Con ello, se contravienen los criterios internacionales en la materia, ya que éstos reconocen por la vía de los partidos políticos una plataforma colectiva de expresión de los derechos fundamentales de asociación y participación política.

En ese sentido concluyo que la participación activa de dichos institutos políticos en el proceso de revocación de mandato no conlleva vicios de constitucionalidad.

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 acción de inconstitucionalidad 151/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 63, con número de registro digital: 30900.

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. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, RECAE EN LA PERSONA QUE OCUPE EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE EL CARGO DE SÍNDICO TIENE LA REPRESENTACIÓN ORIGINAL DEL MUNICIPIO EN LOS LITIGIOS EN QUE ÉSTE FUERE PARTE, SALVO QUE EL LEGISLADOR O EL AYUNTAMIENTO EXPRESAMENTE SE LA CONFIERA AL PRESIDENTE MUNICIPAL POR LAS CAUSAS O SUPUESTOS ENUNCIADOS EN LAS NORMAS TÉCNICAS O REGLAMENTOS QUE EMITE EL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS QUE OSTENTEN EL CARGO DE PRESIDENTE Y DE SECRETARIO DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, TIENEN LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO PARA COMPARECER





EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 38 Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE TENGA EL CARGO DE SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO (ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

VIII. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. FASES QUE LO COMPONENTEN.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CUANDO EL CONGRESO LOCAL DECIDA ASUNTOS DE CARÁCTER MUNICIPAL, LA COMISIÓN LEGISLATIVA RESPECTIVA DEBERÁ ANUNCIAR A LOS AYUNTAMIENTOS, CUANDO MENOS CON CINCO DÍAS DE ANTICIPACIÓN, LA FECHA DE LA SESIÓN EN QUE HAYA DE DISCUTIRSE EL DICTAMEN PARA QUE ENVÍE UN REPRESENTANTE QUE TOMA PARTE EN LOS TRABAJOS.



XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA MOTIVACIÓN FORMULADA POR EL LEGISLADOR NO ES VÁLIDA PARA DEMOSTRAR LA URGENCIA Y DISPENSAR EL TRÁMITE LEGISLATIVO, COMO LO EXIGE LA NORMATIVA LEGAL Y LA JURISPRUDENCIA DE ESTA SUPREMA CORTE, VICIO QUE ADEMÁS INCIDE EN LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS QUE DEBE OBSERVAR EL PODER LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIII. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIV. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA LA MOTIVACIÓN FORMULADA POR EL LEGISLADOR PARA LA DISPENSA DE TRÁMITES DEBE CUMPLIR CON SU PROPIA NORMATIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA MOTIVACIÓN FORMULADA POR EL LEGISLADOR NO ES VÁLIDA PARA



DEMOSTRAR LA URGENCIA Y DISPENSAR EL TRÁMITE LEGISLATIVO, COMO LO EXIGE LA NORMATIVA LEGAL Y LA JURISPRUDENCIA DE ESTA SUPREMA CORTE (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (INVALIDEZ DEL DECRETO 158 QUE CONTIENE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2020. MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 18 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dieciocho de agosto de dos mil veintidós**.

VISTOS, y
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el once de diciembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Arturo González Cruz, presidente municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Estado de Baja California, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, así como del secretario general de Gobierno, por los siguientes actos:

"IV. Norma cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.



A. Al Congreso del Estado de Baja California, se reclama el Decreto número 158 emitido en sesión extraordinaria virtual en la Ciudad de Mexicali, Baja California el 14 de noviembre de 2020, mediante el cual, se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

B. Al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto del gobernador del Estado, así como al secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, se reclama la promulgación y publicación en el Periódico Oficial para el Estado de Baja California de fecha 14 de noviembre de 2020, del Decreto número 158 de fecha 14 de noviembre de 2020.

C. A todas las entidades demandadas, se reclama las consecuencias de hecho y de derecho, así como los actos que con motivo de la reforma, procedan a ejecutar o realizar, tanto el Congreso del Estado de Baja California, como el gobernador del Estado de Baja California, del contenido de la reforma del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 115, fracciones I y II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. El Municipio actor argumentó como conceptos de invalidez los que a continuación se resumen:

4. A. El decreto reclamado desconoce la competencia constitucional del régimen de gobierno interno del que goza el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, por el cual ejerce las facultades que le son propias e inherentes, por lo que se está ante una franca contravención al artículo 115 constitucional, ya que el decreto rebasa la competencia material de la Legislatura Local.

5. En efecto, de conformidad con el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal, los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal. Ordena entonces, en favor de los Municipios, el principio de autonomía, por el cual autoriza a los Congresos Locales a legislar sólo en ciertas materias en donde existen atribuciones concurrentes, como



podrían ser: desarrollo urbano, reservas territoriales, reservas ecológicas y demás, pero no autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de los actos de disposición, administración y regulación del régimen interno, lo que el decreto reclamado ignora, de ahí que desconoce la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve que reconoció la autonomía municipal.

6. Esa autonomía otorga la facultad de expedir reglamentos, los cuales tienen la característica constitucional que permite a los Municipios adoptar la regulación interna propia, es decir, aquella que atienda a las características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas y otras; ésta es la razón de ser de la facultad reglamentaria reconocida a los Municipios, ya que les permite emitir la reglamentación propia de las características de cada uno de ellos; máxime si se toma en cuenta la intención del Poder Reformador contenida en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que buscó la consolidación de la autonomía municipal, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas.

7. Por ello, el decreto impugnado violenta los principios de autonomía municipal y división de poderes, en el ámbito de la facultad reglamentaria, de libre organización y régimen de gobierno interno que el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal otorga a los Municipios, lo que se logra a través de la expedición de reglamentos y demás disposiciones para normar su régimen interno y, en éste, determinar las suplencias de sus órganos, de los regidores, síndicos y presidentes municipales, según sus necesidades y características. No obstante, el decreto reclamado invade la esfera de competencia del Municipio en franca violación al numeral 115 constitucional, ya que la determinación de las suplencias de las autoridades del Municipio corresponde exclusivamente a los Ayuntamientos y no al Congreso Estatal. En otras palabras, la regulación de las ausencias y suplencias es competencia exclusiva de los Ayuntamientos, pues son cuestiones propias de su régimen interno, lo que se corrobora con la lectura del procedimiento de reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que permite a los Municipios normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno que le son propios, lo que incluye las ausencias y suplencias de los funcionarios del Ayuntamiento.

8. Agrega que de acuerdo con la reforma constitucional citada, la regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente



fijar un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure su funcionamiento, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad, en virtud de que cada Municipio tiene características propias; por ello, la competencia reglamentaria del Municipio incluye la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo. En ese contexto, no es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa local para regular la materia municipal, las autoridades demandadas con el decreto reclamado, intervengan en la organización interna de cada Municipio; esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal, que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus aspectos particulares. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a su organización y funcionamiento internos.

9. A pesar de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el decreto cuestionado otorga al Congreso del Estado la facultad de designar quién asumirá el cargo de presidente municipal tratándose de ausencias definitivas, siendo aquellas las mayores de treinta días, cuando la propia Constitución Federal refiere que ese tipo de ausencias serán cubiertas por el suplente, es decir, le da a esta figura la primera opción de sustitución tratándose de ausencias definitivas, lo que desconoce el Congreso demandado, quien no tiene la facultad de suprimir la figura del suplente; de ahí que es evidente la intromisión en el régimen interno de gobierno del Ayuntamiento actor, para lo cual cita el artículo 27, fracciones XVIII y XIX, de la Constitución del Estado de Baja California, para insistir en que no prevé facultades para el Poder Legislativo de intervenir y decidir las ausencias, suplencias y licencias de las autoridades municipales o, en su caso, supeditar a su voluntad la forma de organización interna. Aún más, las suplencias dependen del ánimo no sólo del Congreso del Estado sino también del gobernador, sin tomar en cuenta a los órganos municipales, lo que atenta contra la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que aumentó las atribuciones de los Municipios, consolidó su facultad reglamentaria y la de decidir su ámbito de organización interna.

10. Expresa que el decreto cuestionado viola el principio de seguridad jurídica porque se contradice con diversos numerales del propio ordenamiento, por ejemplo, con los artículos 3 y 28 de los que se observa que existe autonomía de los Ayuntamientos para normar, en el ámbito de su competencia, su funcionamien-



to, el de la administración pública municipal y el de sus órganos internos, sin excepción; desde luego siempre y cuando se respeten las bases generales que disponga el órgano legislativo local.

11. Aclara que no combate la facultad del Congreso Local para legislar en materia municipal, incluso la facultad para resolver en forma definitiva alguna ausencia de los órganos internos del Municipio en términos de la Constitución Federal, sino que lo que ocasiona el agravio a la autonomía de los Ayuntamientos es, primero, porque la reforma combatida prevé como ausencia definitiva aquellas mayores de treinta días, lo que es ilógico y fuera de contexto; segundo, porque desconoce la figura del suplente; y, tercero, se adjudica facultades que no están expresamente previstas en la Constitución Federal.

12. B. La disposición impugnada no guarda conformidad con las bases del procedimiento de elección de los integrantes del Ayuntamiento en términos de la fracción I del artículo 115 constitucional, el cual prevé que para el caso de que alguno de éstos dejare de desempeñar su cargo, entendiéndose como la separación definitiva, será sustituido por su suplente, según lo disponga la ley; sin embargo, la reforma cuestionada ignora el concepto de ausencia definitiva, pues introduce que ésta es aquella de más de treinta días naturales.

13. En otros términos, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal prevé los supuestos por los cuales un integrante del Ayuntamiento puede dejar de desempeñar su cargo, debiendo entenderse esto como ausencia definitiva y éstos son: **a)** Cuando la Legislatura Local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspenda el Ayuntamiento; **b)** Declare que éste ha desaparecido; y, **c)** Cuando suspenda o revoque el mandato de algunos de sus integrantes, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

14. Aunado a esto la Constitución del Estado no refiere expresamente los casos de ausencia definitiva de los integrantes de un Ayuntamiento; sin embargo, por ejemplo, en su artículo 46 sí regula lo que debe entenderse por falta absoluta del gobernador; por tanto, si se toma en cuenta que los cargos de elección popular son irrenunciables, salvo que exista causa grave, en una interpretación armónica del diverso 115, fracción I, constitucional y lo dispuesto en la Constitución Local, deben considerarse como ausencias definitivas aquellas mencionadas en el párrafo que antecede, supuestos en los cuales aquellos funcionarios



electos que se retiren, deberán ser sustituidos por sus suplentes. A pesar de ello, el numeral 42 de la Ley del Régimen Municipal reclamada, ordena que serán ausencias definitivas aquellas mayores de treinta días naturales y que en esos casos el Congreso del Estado resolverá en definitiva.

15. Esto pone de manifiesto que el alcance que se asignó al concepto "ausencias definitivas" como aquellas mayores de treinta días resulta evidentemente inconstitucional, dado que la palabra definitiva se entiende como aquel supuesto en el que ya no es posible el regreso del funcionario; en otras palabras, es inconstitucional que se califique como definitiva aquella ausencia mayor de esos treinta días, máxime que existe irrenunciabilidad sin causa justificada a los cargos de elección popular y que para la Constitución Federal y la Local lo definitivo tiene otro alcance.

16. Reitera que existe intromisión de las autoridades demandadas en la facultad de los Ayuntamientos de organizar su régimen interno, porque la Constitución Federal permite que a través de la ley de la materia, en caso de no existir suplente, los Congresos Locales determinen el procedimiento para cubrir la vacante, lo que no significa que las Legislaturas puedan distorsionar el alcance del concepto "ausencia definitiva" a que se refiere la Constitución Federal.

17. C. La reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, desaparece la figura de las licencias y ausencias provisionales, así como la facultad de los Municipios para resolver sobre ellas, lo que provoca antinomias en el mismo ordenamiento y, por ende, transgresión al principio de seguridad jurídica que protege el diverso 16 constitucional. Esto es así, ya que por un lado, esa ley en su numeral 3 reconoce al Ayuntamiento como órgano deliberante en todas aquellas facultades propias de su organización interna, lo que incluso se confirma con la redacción anterior del artículo 42 reformado, de cuya lectura se advierte su armonía con todo el ordenamiento, en virtud de que reconocía la total independencia del régimen interno a los Ayuntamientos, para que a través de su órgano supremo se decidieran los temas internos, como son aquellos consistentes en las ausencias por licencia, las provisionales y temporales según el caso concreto. Motivo por el cual el decreto combatido es inconstitucional porque eliminó la hipótesis para presentar solicitudes de licencia y la atribución del órgano supremo municipal para conocer los casos de ausencias y resolver sobre las licencias respectivas.



18. D. Otra de las razones por las que resulta inconstitucional el decreto reclamado consiste en que permite una invasión a la esfera competencial del Municipio, ya que será el Poder Ejecutivo Local quien envíe una terna para que se designe a aquel que supla las ausencias del presidente municipal, para el caso de que el suplente no asuma el cargo o no se presente, con lo que se despoja al Ayuntamiento, concretamente a su Cabildo, de la facultad de decidir esa problemática. Pero no sólo suprime esa atribución, sino que concede una facultad extraordinaria a un poder ajeno al Municipio, como lo es el gobernador del Estado, lo que violenta el principio de autonomía municipal porque automáticamente se excluye cualquier posibilidad para que el Municipio se haga cargo de los actos relacionados con la autorización, resolución o trámite de la designación del munícipe temporal; así como la posibilidad de que a propuesta del Cabildo se designe uno que cumpla no sólo con los requisitos legales, sino con las políticas públicas municipales.

19. E. El decreto combatido viola el artículo 115 constitucional ya que de acuerdo con los diversos 18, fracción IV, 41, fracción VI y 80, fracción IV, de la propia Constitución Local, el presidente municipal puede separarse de su cargo de manera provisional noventa días antes de alguna elección, es decir, si está interesado en contender por un puesto de elección popular, el régimen local le permite separarse del cargo por ese espacio de tiempo. Empero, la reforma reclamada prevé que las ausencias mayores a treinta días serán definitivas, lo que provoca que no pueda hacerse efectiva aquella posibilidad que la Constitución Local otorga al munícipe de ausentarse en su encargo de manera provisional hasta por noventa días; esto es, desconoce la posibilidad de separación provisional cuando tiene el interés de acceder a un cargo público, limitando esa posibilidad a los treinta días referidos, asumiendo que se trata de una ausencia definitiva cuando en realidad es una ausencia provisional, lo que violenta la Constitución Federal; además de que desconoce que la separación del cargo de manera provisional por noventa días no exige la renuncia del funcionario sino la separación del cargo para colocarlo en una situación de igualdad en caso de que logre contender por un puesto de elección popular.

20. Por ende, fijar las ausencias definitivas como aquellas mayores de treinta días, es tanto como obligar al funcionario interesado a que renuncie, a pesar de que la Constitución Local le permite separarse provisionalmente noventa días antes de una elección. De ahí que se alegue no sólo una transgre-



sión a la autonomía municipal y a la integración constitucional del Municipio, sino que se desconocen los principios de seguridad jurídica y de jerarquía normativa. En consecuencia, la reforma reclamada desconoce la posibilidad que tienen los presidentes municipales de ausentarse provisionalmente en el cargo, así como ignora la facultad del Cabildo de decidir esa petición y cómo subsanar esa ausencia.

21. F. La reforma combatida en la controversia constitucional viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, así como desconoce el régimen normativo local, ya que ante las ausencias definitivas de algún integrante del Ayuntamiento se debe privilegiar la voluntad ciudadana expresada en el proceso electoral, es decir, ante una ausencia es el suplente quien debe ocupar el lugar del funcionario ausente. En este sentido se debe tener en cuenta lo previsto en la Ley Electoral para el Estado de Baja California, que en sus numerales 29 y 30 indica que los integrantes de los Ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes; sin embargo, el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal deja la figura de suplente en segundo plano, cuando lo que debió reconocer es la existencia de éstos ante ausencias definitivas.

22. G. El decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso de la entidad desconoció la facultad que tiene el Ayuntamiento de Tijuana de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los diversos 30 y 31 de la Constitución Local, así como el numeral 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; aunado a que la supuesta urgencia legislativa para aprobar el decreto no está debidamente justificada, como lo exige esa normativa local.

23. En efecto, de acuerdo con el régimen local cuando el Congreso de la entidad decida asuntos de carácter municipal, la Comisión Legislativa respectiva deberá anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse el dictamen, para que envíe un representante que tome parte en los trabajos. Sin embargo, esas disposiciones se desconocieron porque el Congreso de la entidad no le comunicó con anticipación la discusión del dictamen, a fin de que participara en dicho procedimiento y ser escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.



24. Aclara que no es óbice que se haya autorizado una dispensa de trámite por urgencia notoria, ya que de los trabajos legislativos no se advierte en qué consiste ésta, es decir, no existe una justificación válida y suficiente para alterar el procedimiento de creación de la norma. Máxime si se toma en cuenta que no es justificación la supuesta ausencia o vacío legislativo, porque existen normas aplicables a ese supuesto; por tanto, no está justificada la dispensa de trámite por urgencia y, mucho menos, la omisión de permitir a los Ayuntamientos opinar o participar en el procedimiento legislativo respectivo.

25. En consecuencia, se está ante un procedimiento legislativo que contiene violaciones con efecto invalidante, puesto que no existe justificación suficiente para la urgencia de trámite y, la que supuestamente se expresó, no es tal; y porque no se permitió la participación de los Ayuntamientos a pesar de que se trata de un ordenamiento que impacta en el régimen municipal.

26. CUARTO.—Trámite y admisión. El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de catorce de diciembre de dos mil veinte, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 204/2020, y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.

27. Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de la misma fecha, admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Baja California, y requirió al Poder Legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma cuya constitucionalidad se reclama, así como que el Poder Ejecutivo remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que constara su publicación.

28. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

29. QUINTO.—Contestaciones a la demanda. Por acuerdo de once de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por contestada la demanda por parte de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, esto a través de



Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, quienes se ostentaron como presidenta y secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de esa Legislatura.

30. En el escrito correspondiente ese Poder Legislativo argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) Solicita que de oficio se revise la totalidad de la demanda para determinar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 25 de la ley reglamentaria.

b) Los conceptos de invalidez son infundados ya que los trabajos legislativos que culminaron con la reforma impugnada se llevaron a cabo en ejercicio de las facultades contenidas en los artículos 11, 13, 27, fracción I, 28, fracción I, 29, 30 y 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

c) La norma impugnada es válida al encontrarse dentro del marco normativo que puede legislar conforme a las competencias que le permite la Constitución Local; es decir, si de forma expresa no se establece la facultad para los Municipios de reglamentar las ausencias de los presidentes municipales, ello obedece a que esto se encuentra reservado al Congreso del Estado según lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.

d) El Municipio actor parte de una premisa errónea al considerar que la reforma invade su atribución para regular su organización y funcionamiento internos de gobierno, así como que invade su soberanía y competencia municipal, pues lo cierto es que al Congreso le corresponde determinar las bases de dicha atribución en una norma estatal como lo es la Ley del Régimen Municipal impugnada.

El Constituyente Permanente ordenó que es competencia del Congreso Estatal regular el marco jurídico común para los Municipios, que contenga las bases generales para el ejercicio de sus atribuciones, con la finalidad de que se armonice la reglamentación municipal y, a partir de éste, los Municipios pudieran emitir sus reglamentos respetando dicho marco; por tanto, el Municipio actor hace una interpretación errónea de la fracción II del artículo 115 constitucional,



debido a que el Congreso del Estado tiene competencia para emitir las leyes en materia municipal, como la combatida.

e) El segundo párrafo del artículo 42 del ordenamiento cuestionado, al fijar que una ausencia mayor a treinta días será resuelta en definitiva por el Congreso del Estado, no se contrapone con alguna otra disposición; aún más, es acorde al diverso 41 de la misma ley, por cuanto prevé los supuestos en los que puede decretarse una separación definitiva de un munícipe y el procedimiento a seguir.

f) Trae a colación de manera ilustrativa el Decreto número 74, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de junio de dos mil veinte, por el cual se reformó la Constitución Estatal, para fijar que no es necesario separarse del cargo en el caso de contender de manera consecutiva, en la elección del presidente municipal, regidor o síndico de un Ayuntamiento.

g) Respecto a la aprobación con dispensa de trámite del decreto impugnado, aduce que se llevó a cabo conforme a la facultad contenida en el artículo 31 de la Constitución Local; y que de la exposición de motivos de dicha dispensa se desprenden las razones que en su conjunto resaltan la necesidad de regular la figura de la ausencia de los presidentes municipales, ante la notoria urgencia de regular la omisión normativa respecto del tema.

h) En relación con el argumento del actor en el que denuncia la falta de participación en el proceso legislativo estima que, al dispensarse el trámite, no es necesario observar el artículo 30 de la Constitución Local.

i) El enunciado final del artículo 42 impugnado, que contiene la facultad del Ejecutivo del Estado para enviar ternas al darse las hipótesis contenidas en dicho artículo, no invade las competencias del Municipio, pues se trata de un caso extremo; es decir una excepción a la regla que se lleva a cabo en ejercicio de colaboración de Poderes conforme al numeral 11 de la Constitución Local y, por tanto, es constitucionalmente válido.

31. De igual forma, por acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por presentada la contestación de demanda en representación del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno de esa entidad.



32. En el escrito se argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) Se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 11 de la ley reglamentaria, pues en ellos se prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas; en el caso, la parte actora comparece a través del presidente municipal, a pesar de que los numerales 4, 6 y 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, ordenan que la representación jurídica corresponde al síndico procurador, por lo que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

b) Los conceptos de invalidez son infundados porque al Congreso del Estado le compete sentar las bases generales municipales, a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios de Baja California; así como emitir aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, y a éstos dictar disposiciones específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir las bases generales; por lo tanto, el precepto reclamado no es contrario al artículo 115, fracción II, constitucional. Máxime que la autonomía municipal no es absoluta, en la medida en que ese precepto constitucional dispone la existencia de leyes estatales en materia municipal.

c) De la exposición de motivos del artículo impugnado, se advierte que al existir en el Estado diversos criterios para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes del Estado, así como discrepancias respecto a qué debía ser entendido por ausencia temporal y definitiva, y en eso radica la razón de la reforma, es decir, buscó brindar uniformidad respecto de dichos procedimientos, al ser un aspecto indispensable para asegurar el funcionamiento y salvaguardar la gobernabilidad de los Municipios del Estado de Baja California.

d) La disposición combatida no suprime al suplente como candidato para cubrir las ausencias de los presidentes municipales, debido a que las facultades otorgadas al Congreso del Estado para el efecto de resolver las ausencias definitivas, se hacen efectivas únicamente en el caso de que el suplente no asuma el cargo.



Consecuentemente, aun cuando la norma impugnada hubiera establecido un procedimiento que tuviera como resultado la designación de una persona diversa al suplente para suplir las ausencias del presidente municipal, sería acorde al artículo 115 constitucional ya que éste otorga la posibilidad de que la ley disponga un procedimiento de sustitución diverso al del suplente.

e) En relación al argumento del actor en el que señala que la norma impugnada privilegia a Poderes ajenos, como lo son el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, debido a que el primero enviará una terna de propuesta de suplente al segundo, quien resolverá en definitiva, no es inconstitucional, pues la participación del Poder Ejecutivo Local obedece a una cuestión de orden público y es a esa autoridad a quien le corresponde garantizar las condiciones de gobernabilidad en el Estado, en términos del artículo 49, fracción III, de la Constitución Local.

Y lo mismo ocurre con la intervención del Congreso estatal en dicho procedimiento, pues atiende a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Local, al ser la autoridad máxima de representación ciudadana, y de acuerdo con la exposición de motivos de la norma impugnada esta reforma tuvo como propósito la expresión de la soberanía dentro del sistema jurídico estatal.

Por tanto, la reforma tuvo como propósito la homologación de un marco normativo en relación con el procedimiento para la designación de un suplente ante la ausencia del presidente municipal, y es acorde a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General ya que se garantiza la gobernabilidad de los Municipios del Estado de Baja California.

33. SEXTO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.

34. SÉPTIMO.—Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el cuatro de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admi-



tidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

35. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, según lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹ en virtud de que se combate la constitucionalidad de una norma general emitida por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia del Municipio actor.

36. SEGUNDO.—Presupuestos procesales. A continuación, se analizan éstos, comenzando por la oportunidad.

37. El Decreto número 158 por el que se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de noviembre de dos mil veinte.

38. Ahora, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² dispone que el plazo para la presentación de la demanda será,

¹ Asimismo es pertinente tener como fundamento el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente:

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...



tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

39. En el caso, si el decreto combatido fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del diecisiete de noviembre de dos mil veinte al catorce de enero de dos mil veintiuno, descontando los días quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre; cinco, seis, doce, trece, dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil veinte; así como uno, dos, tres, nueve y diez de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno.

40. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de diciembre de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.

41. A continuación se procede al examen de la legitimación de las partes.

42. Por lo que hace a la legitimación activa debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que esta Suprema Corte conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.³

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

³ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."



43. Por su parte, los diversos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria⁴ señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; y que deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de la norma que lo rigen, estén facultados para representarlo; así como que, 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.

44. En el sumario que se examina se advierte que la demanda fue suscrita por Luis Arturo González Cruz, presidente municipal de Tijuana, Estado de Baja California, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicado el once de octubre de dos mil diecinueve, que contiene el bando solemne que da a conocer la declaración de municipios electos para integrar el XIII Ayuntamiento de Tijuana, Estado de Baja California para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

45. Asimismo, el promovente invocó los artículos 7, fracciones IV y XIII y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, que son del tenor siguiente:

"Artículo 7. Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento. El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: ...

"IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento; ...

⁴ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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



"XIII. Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte."

"Artículo 8. Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

"En caso de que el síndico procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal. ..."

46. Esos preceptos prevén respectivamente, que el presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y que cuenta entre otras atribuciones, con la de ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo y con todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte; así como que el síndico procurador ejercerá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, pero que en caso de que por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento y estará obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal.

47. También es oportuno tener presente la descripción de algunos de los antecedentes que se exponen en la demanda, específicamente los que aparecen en el rubro de legitimación, y son los siguientes:



"...

"1. Mediante acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, de fecha 26 de noviembre de 2020, se aprobó por mayoría el siguiente punto de acuerdo:

"PRIMERO. Se instruye a la Consejería Jurídica Municipal, para que haga entrega, en este momento, a la sindicatura procuradora, del documento que elaboró y contiene la demanda de juicio de controversia constitucional en contra del Congreso del Estado de Baja California, del gobernador como titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California y el secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, por la emisión del Decreto Número 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, mediante el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal.

"SEGUNDO. Se instruye a la síndica procuradora, para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, firme la demanda de juicio de controversia constitucional correspondiente, dentro del término de tres días hábiles contados a partir de la fecha en que la reciba de la Consejería Jurídica, en virtud de la urgencia que existe de salvaguardar la autonomía municipal consagrada en nuestra Carta Magna, misma que deberá ser entrega (sic) a la Comisión de Régimen Interno, para ser presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto de la Consejería Jurídica Municipal; controversia constitucional en la cual no podrá haber desistimiento por parte del Ayuntamiento, atendiendo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a que por tratarse de impugnación de normas de carácter general, no se admite el desistimiento.

"TERCERO. Transcurrido el término a que se refiere el punto anterior, sin que la Comisión de Régimen Interno hubiera recibido de la síndica procuradora la demanda firmada o en su defecto, mediante escrito manifieste su imposibilidad para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento para su interposición; con fundamento en el artículo 8, fracción I, segundo párrafo, se facultad (sic) al presidente municipal, para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, firme la demanda de juicio de controversia constitucional autorizada en el punto primero, para su inmediata presentación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de la citada Consejería.



"2. De la sesión llevada a cabo en fecha 26 de noviembre de 2020, de la participación de la síndica procuradora del Ayuntamiento de Tijuana, a quien según la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, le corresponde la representación jurídica del Ayuntamiento, podemos advertir que refirió lo siguiente:

"... ahora resulta que nos convoca den (sic) nuevo el Ejecutivo Municipal a sesión extraordinaria de Cabildo y presenta de nueva cuenta un punto de acuerdo en el cual me involucra, atendiendo a una de mis atribuciones, que es la que establece la fracción I, del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, que habla de ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en litigios jurisdiccionales, atribución que conozco y reconozco debo ejercer; sin embargo, me pare (sic) muy extraño, e intencionado, me involucra con un asunto que tiene que ver con decisiones del Gobierno del Estado, el anterior relativo al no pago de las contribuciones estatales y federales. Y ahora respecto de una iniciativa que envió el gobernador del Estado y que fue el mismo Congreso del Estado y que fue el mismo Congreso del Estado (sic) que aprobó por mayoría, formulando una reserva a dicha iniciativa de reforma y porqué digo que esto es extraño e intencionado, porque si ustedes revisan o de igual forma atienden al artículo 7, que establece las atribuciones del órgano ejecutivo del Ayuntamiento, siendo el Presidente Municipal en su calidad de alcalde de la comúnica (sic), es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta entre otras atribuciones, las que señala la fracción IV que son la de ejercer la representación política, legal y social, conforme lo disponga el reglamento respectivo. Siendo el caso que el artículo 16, fracciones IV y V, del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, señala de manera puntual las atribuciones con las que cuenta la persona titular de la presidencia, siendo éstas así (sic) como al (sic) de ejercer facultades de autoridad fiscal, así como la representación legal del Municipio, pudiendo celebrar y ejecutar a nombre del Ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el ejercicio de las funciones y la eficacia de los servicios municipales y la fracción V señala que en el ejercicio de la representación legal del Municipio, el presidente podrá otorgar poderes generales y especiales a nombrar comisionados para la atención de casos específicos, pudiendo delegar de acuerdo con la naturaleza del asunto que se trate la facultad para la celebración y forma de contratos, convenios y toda clase de actos con los titulares de las dependencias



o entidades municipales, informando de ello al Ayuntamiento. Una vez leído lo anterior, vemos que el Ejecutivo Municipal, como una atribución inherente en su cargo, puede ejercer la representación legal del Municipio, por lo que no entiendo la insistencia de involucrarme sin necesidad alguna, y más aún cuando se trata de defender intereses de la ciudadanía y si no por el contrario, esto se debe a la reforma aprobada por el Congreso del Estado y publicada el día catorce de diciembre, catorce de noviembre del año en curso (sic), antes de la celebración de la sesión de Cabildo extraordinaria, programada para esa misma fecha a las siete de la tarde, misma que cabe decir sorpresivamente fue suspendida en donde el presidente municipal pretendía que la mayoría del Cabildo y digo mayoría, porque obviamente mi voto sería en contra, el aprobar un punto de acuerdo a todas luces ilegal y fuera de contexto, ya que no me opongo a que el alcalde goce de licencia para separarse de su cargo, pero sí me opongo a que se autorizará por éste, se autorizara por este Cabildo (sic), el que fuera una regidora o regidor el que (sic) lo suplan en sus ausencias, porque con ello estaría sustituyendo la voluntad del voto ciudadano que eligió en una boleta electoral a un presidente municipal y a su suplente para que lo cubra en sus ausencias y esto no se vale porque contraviene lo ordenado por nuestra Constitución Federal y pisotea los derechos electorales y constitucionales de los tijuanaenses. En fin, regresando al tema que nos ocupa, reitero que no hay necesidad de involucrarme en este punto de acuerdo a que sea he (sic), la figura de la síndica procuradora para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, firma (sic) la demanda de juicio de controversia constitucional correspondiente, cuando el presidente municipal puede firmarla en ejercicio de la representación legal del Municipio, y que la propia ley le confiere, aún más, otorgándome un término de tres días hábiles para ello, que yo quisiera saber, bajo que (sic) fundamento otorgan de ese término; aunado a todo ello que, porqué presentar controversia constitucional contra el derecho (sic) ciento cincuenta, decreto ciento cincuenta y ocho emitido por el Congreso del Estado de Baja California, por el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado, cuando el espíritu de la reforma fue establecer procedimiento para suplir las ausencias de los munícipes, cuando éstos piden una licencia de forma provisional o temporal, ya que la ley y (sic) del Régimen Municipal de Baja California en su artículo 41, sí contempla el procedimiento a seguir cuando hay ausencia definitiva de los munícipes, pero no estaba debidamente definido y regulado en las ausencias temporales y cuando (sic) serían consideradas temporales o definidas y existía



un vacío en la ley que el Congreso presentando el mismo vacío legal en el párrafo segundo del artículo 40 del Reglamento interno y de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, que habla de las ausencias temporales del presidente municipal a lo que le correspondería a este Cabildo armonizarlo a la reforma vigente y no dejarlo a la interpretación, dependiendo de los intereses de los munícipes en turno. Por lo que estimo que no hay razón para promover la controversia constitucional que se pretende plantear, ya que las reformas efectuadas por el Congreso del Estado se encuentran ajustadas a derecho y considero que siempre debe actuarse conforme a la legalidad, por todo ello es que mi voto es en contra ...'

"3. Mediante oficio número DNP/6385/2020, de fecha 26 de noviembre de 2020, el consejero jurídico municipal, hizo entrega a la síndica procuradora del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, del documento que contiene demanda de controversia constitucional, a fin de que procediera a firmarla para posteriormente presentarla ante esa H. Suprema Corte.

"4. No obstante lo anterior, transcurrido el término establecido, la síndico procuradora, no presentó ante la Comisión de Régimen Interno la demanda de controversia constitucional firmada ni manifestó la imposibilidad que tenía para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento. Lo cual se hizo constar en la constancia respectiva de fecha 1 de diciembre de 2020, misma que se agrega en original a la presente demanda.

"5. En sesión de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, de fecha 7 de diciembre de 2020, se aprobó el contenido del acta levantada en la sesión extraordinaria de fecha 26 de noviembre de 2020.

"6. Bajo la premisa anterior, es que atento al punto de acuerdo tomado por Cabildo (sic) del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, aun y cuando la Ley del Régimen Municipal le otorga la facultad expresa de representar legalmente al Municipio, es que se autorizó mediante acuerdo específico a firmar la demanda respectiva, al presidente municipal, en aras de no dejar en estado de indefensión al Municipio de Tijuana, Baja California, ante la negativa de ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento por parte de la síndico procuradora de Tijuana, Baja California. ..."



48. De la transcripción que antecede importa lo manifestado por la síndica procuradora en la sesión de cabildo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, en el sentido de que el presidente municipal puede ejercer la representación legal del Municipio; que no hay necesidad de involucrarla en el punto de acuerdo para firmar la demanda de controversia constitucional cuando lo pueda hacer el Ejecutivo municipal; y que en su opinión no hay razón para promover el medio de control constitucional porque la reforma en cuestión se encuentra ajustada a derecho, por lo que manifestó su voto en contra.

49. Asimismo, llama la atención el punto de acuerdo aprobado por el Cabildo por el cual se instruye a la Consejería Jurídica Municipal para que entregue a la síndica procuradora la demanda de controversia constitucional a fin de que la suscriba dentro del término de tres días; y que de concluir ese plazo sin que hubiese cumplido con la instrucción, se faculta al presidente municipal para que en nombre y representación del Ayuntamiento de Tijuana firme la demanda en cuestión con fundamento en el artículo 8, fracción I, segundo párrafo, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

50. De igual forma, es necesario subrayar que lo narrado en esos antecedentes coincide con el contenido del "Acta 37" de la sesión extraordinaria de Cabildo a que se ha hecho referencia, que se acompañó a la demanda; así como se adjunta el oficio DNP/6385/2020, suscrito por el consejero jurídico municipal, dirigido a la síndica procuradora, por el que le entrega el documento que contiene la demanda de controversia constitucional, con sello de recibido a la destinataria de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

51. De acuerdo con lo descrito, se concluye que el presidente municipal tiene atribuciones para promover el medio de control constitucional que nos ocupa, ya que se actualiza el supuesto del segundo párrafo de la fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

52. Lo anterior es así porque conforme al artículo 8 de esa ley, quien debe ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento es el síndico procurador; pero el párrafo segundo de su fracción I prevé que en el caso de que por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que



emite el Ayuntamiento, el síndico se encuentre imposibilitado para ejercer esa representación, lo podrá hacer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento.

53. En el caso, en el acta de la sesión extraordinaria de Cabildo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte consta la manifestación expresa de la síndico procuradora de no suscribir la demanda, porque en su opinión la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California se encuentra ajustada a derecho; sin embargo, la promoción del juicio fue decisión del Cabildo, de ahí que en el punto de acuerdo se instruyera a la síndico para que suscribiera el documento en un plazo de tres días y, transcurrido éste sin que lo hubiese hecho, se facultó al presidente municipal para que en nombre y representación del Ayuntamiento firmara la demanda en cuestión, lo que se sustentó en ese artículo 8, fracción I, segundo párrafo, del ordenamiento citado.

54. En suma, se actualizaron las condiciones de ese precepto, es decir, hay una situación de imposibilidad por la negativa de la síndica procuradora de firmar la demanda y existe acuerdo del Ayuntamiento para que esa representación la ejerza el presidente municipal, elementos que permiten reconocer legitimación para promover el medio de control constitucional.

55. Sirve de apoyo a lo anterior por analogía, lo sustentado en la tesis 2a. CXXX/2009, de la Segunda Sala, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SÍNDICO TIENE LA REPRESENTACIÓN ORIGINAL DEL MUNICIPIO EN LOS LITIGIOS EN QUE ÉSTE FUERE PARTE, SALVO QUE EL LEGISLADOR O EL AYUNTAMIENTO EXPRESAMENTE SE LA CONFIERA AL PRESIDENTE MUNICIPAL EN LOS CASOS ESPECÍFICOS SEÑALADOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."⁵

⁵ Texto: "Los artículos 64, 65, fracciones V y VIII, y 70, fracciones I y II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, señalan que tanto el síndico como el presidente municipal son representantes legales del Ayuntamiento, sin embargo, aquél lo será en todos los litigios en que éste fuere parte, mientras que el presidente municipal lo será solamente conforme a las facultades que le confieran el propio Ayuntamiento y la indicada ley. De lo anterior se advierte que es necesario que el cuerpo colegiado del Ayuntamiento le otorgue determinadas facultades al presidente municipal para que pueda considerársele representante legal del Municipio en los casos específicos



56. Cabe agregar que esta conclusión se apoya también en lo dispuesto en el artículo 11 de la ley reglamentaria, del que se desprende que la representación de quien promueve la demanda puede reconocerse a partir de una interpretación de las normas que rigen el presupuesto procesal, y que ésta admite interpretación flexible, con el objetivo de no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, sobre todo, si de autos se advierten elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa por interés propio, sino por aquel órgano en nombre de quien lo hace, como en el presente asunto.

57. Sustentan lo anterior las jurisprudencias P./J. 52/2003 y P./J. 53/2003, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE";⁶ y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CONFORME A LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EL SÍNDICO MUNICIPAL OSTENTA LA REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO, PERO DE AUTOS SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS

sobre los que versen esas atribuciones, o bien, que estas últimas se desprendan de la ley indicada, para considerarlo en esos supuestos como representante del Municipio. Fuera de estos casos, por disposición expresa de la ley citada, corresponde al síndico la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, recayendo en éste su representación legal en los litigios en que fuese parte. Bajo este tenor, si no existe norma legal o acuerdo del Ayuntamiento del que se advierta que el presidente municipal está facultado para conocer como representante legal de los actos que puedan afectar al Municipio e interponer en su nombre los medios de defensa que estime pertinentes, debe considerarse que sólo al síndico le corresponde impugnar tales actos a partir de que tenga conocimiento de ellos, lo que se justifica atendiendo al principio de no obstaculizar la debida defensa del Municipio contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1259, registro digital: 165839)

⁶ **Texto:** "Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1057, registro digital: 183319)



IMPUGNADOS TUVIERON SU ORIGEN EN UN CONFLICTO ENTRE ÉSTE Y UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO, EXCEPCIONALMENTE PROCEDE RECONOCER LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL."⁷

58. Como resultado de lo antedicho, debe decirse que no le asiste la razón al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California quien argumentó que la representación legal otorgada al presidente municipal sólo es para celebrar actos, convenios y contratos, pero no tiene representación para promover los medios de control constitucional, ya que esto sólo corresponde a la síndica procuradora; y que no es suficiente el acuerdo de Cabildo, pues el artículo 6 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California prevé que éste debe estar certificado por el secretario fedatario municipal y publicado en el Periódico Oficial de la entidad, a fin de que tenga la naturaleza de documento público, extremos que no se llevaron a cabo.

59. Al respecto, se reitera que rige el segundo párrafo de la fracción I del artículo 8 del ordenamiento indicado, que sólo exige dos elementos para que el presidente municipal ejerza la representación, es decir, que el síndico procurador se encuentre imposibilitado y que exista acuerdo del Ayuntamiento que otorgue esa representación al Ejecutivo municipal; por tanto, no es aplicable lo dispuesto en el diverso 6 que alude a la capacidad jurídica del Ayuntamiento para realizar una serie de actos jurídicos distintos a aquellos de carácter judicial; y si bien en su segundo párrafo se refiere a un reglamento que otorgue facultades de representación legal y poderes o el acuerdo del Ayuntamiento que las contenga, con las exigencias que menciona la autoridad demandada, también lo es, como se apuntó, que esa disposición alude a la celebración de actos jurídicos

⁷ **Texto:** "En el supuesto de que la legislación local atribuya al síndico municipal la facultad de representar al Ayuntamiento, pero de autos se advierte que el conflicto que dio origen a los actos cuya validez constitucional se cuestiona en el juicio de controversia constitucional, es un conflicto entre el síndico y algún funcionario del Ayuntamiento y que el propio órgano colegiado acordó encomendar al presidente municipal la defensa del Municipio, de lo que deriva que no actúa en interés propio sino del Ayuntamiento, es procedente reconocer la legitimación procesal de tal funcionario para promover la controversia constitucional; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la propia legislación local prevea supuestos específicos en los que el presidente municipal pueda asumir la representación del Municipio, si el que dio lugar al conflicto no está previsto en dichos supuestos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, P./J. 53/2003, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1090, registro digital: 183316)



como contratos y, en general, a aquellos que signifiquen asumir obligaciones, pero no trata de la representación en litigios o en medios de control constitucional, de ahí que en el caso no opera la certificación y publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

60. Tampoco se desconoce el diverso alegato de la autoridad demandada consistente en que los supuestos de imposibilidad que menciona el párrafo segundo de la fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California deben estar enunciados en normas técnicas o reglamentos del propio Ayuntamiento, empero, éstos no existen, de ahí que la imposibilidad no equivale a la negativa de la síndica procuradora.

61. Sobre el particular, es cierto que en la demanda y en los documentos anexos no se cita alguna norma técnica o reglamento del Ayuntamiento de Tijuana, Estado de Baja California, que describa los supuestos de imposibilidad que impidan a la síndica procuradora ejercer la representación jurídica, pero también lo es que, como se apuntó, debe privilegiarse el principio *pro actione*, que permite interpretar las disposiciones aplicables de manera tal que no se entorpezca el estudio de la cuestión de constitucionalidad denunciada, de ahí que si en el caso se tienen constancias que demuestran la negativa de la síndica procuradora de suscribir la demanda de controversia constitucional, ello equivale a una imposibilidad que permite que sea el presidente municipal quien asuma esa representación; máxime que cuenta con el acuerdo del Ayuntamiento en ese sentido.

62. Resultan aplicables las consideraciones sustentadas por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 214/2016⁸ y 51/2020;⁹ así como los recursos de reclamación derivados de las controversias constitucionales 104/2020-CA¹⁰ y 97/2020-CA.¹¹

⁸ Sesión de la Segunda Sala de veinte de febrero de dos mil diecinueve, unanimidad de cuatro votos, ponencia del Ministro Pérez Dayán.

⁹ Sesión de la Primera Sala de diez de febrero de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁰ Sesión de la Primera Sala de veinte de enero de dos mil veintiuno, mayoría de cuatro votos, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹¹ Sesión de la Primera Sala de dos de diciembre de dos mil veinte, mayoría de cuatro votos, ponencia de la Ministra Piña Hernández.



63. En relación con la legitimación pasiva la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Baja California, ya que conforme a los artículos 10, fracción II,¹² y 11, párrafo primero,¹³ de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

64. Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, comparecieron a contestar la demanda las diputadas Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de presidenta y secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, quienes acreditaron su personalidad con copia certificada de las actas previa y de instalación de fechas treinta de noviembre y cuatro de diciembre de dos mil veinte.

65. Aunado a que en términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹⁴ se prevé que son atribuciones del presidente y secretario de la Mesa Directiva, entre otras, la de representar legalmente al Congreso del Estado ante todo género de autoridades.

¹² **Artículo 10.** ...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

¹³ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹⁴ **Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

Artículo 41. La Mesa Directiva del Congreso del Estado, se integrará con un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario y un secretario escrutador.

"La integración de la Mesa Directiva se comunicará al Ejecutivo del Estado, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos de las demás entidades federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a las demás autoridades que se determine."



66. En relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, así como del secretario general de Gobierno de dicha entidad, contestó la demanda el secretario general de Gobierno de Baja California, Amador Rodríguez Lozano, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su nombramiento de fecha uno de noviembre de dos mil diecinueve.

67. De igual forma tiene atribuciones para representar al Poder Ejecutivo en términos de los artículos 52, fracción III,¹⁵ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 26, fracción VIII,¹⁶ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y, 6, fracción XXIII,¹⁷ del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California, por cuanto prevén, entre otras cuestiones, que al secretario general de Gobierno le corresponde representar al gobernador en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General.

68. Por cuanto a la propia Secretaría General de Gobierno como autoridad demandada, aunado a la copia certificada de su nombramiento, cuenta con legitimación pasiva en términos de los artículos 52, fracción I,¹⁸ de la Constitución

¹⁵ **Artículo 52.** Son atribuciones del secretario general de Gobierno: ...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

¹⁶ **Artículo 26.** La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones: ...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic); ..."

¹⁷ **Artículo 6.** Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes: ...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

¹⁸ **Artículo 52.** Son atribuciones del secretario general de Gobierno:

"I. Autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que éste dicte en el uso de sus facultades; ..."



Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y 13¹⁹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, que disponen que entre sus atribuciones está la de autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo para que tengan validez.

69. Por ende, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

70. TERCERO.—Causales de improcedencia. El Poder Legislativo del Estado de Baja California al dar contestación a la demanda de controversia constitucional, solicita que de oficio se revise la totalidad de la demanda para determinar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 25 de la ley reglamentaria.

71. Esa autoridad no propone el examen de alguna causal y solamente solicita que de oficio se revisen los autos para en su caso declarar la improcedencia del medio de control constitucional. Sin embargo, del estudio de éstos no se advierte la existencia de algún motivo de improcedencia.

72. Por otro lado, el Poder Ejecutivo expone como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 11 de la ley reglamentaria, pues en ellos se prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas; en el caso la parte actora comparece a través del presidente municipal, cuando conforme a los artículos 4, 6 y 8 de la

¹⁹ **Artículo 13.** El Gobernador del Estado podrá expedir, en los términos de ley, los decretos, reglamentos, acuerdos, instructivos, circulares y disposiciones de carácter general para el buen desempeño de sus atribuciones. Para su validez deberán ser firmados por el titular de la Secretaría General de Gobierno y ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"Tratándose de decretos promulgatorios a cargo del gobernador del Estado, correspondientes a reformas constitucionales, las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado, para su validez y observancia constitucional, deberán ser firmados por el secretario general de gobierno o en su ausencia por quien conforme a esta ley haga sus veces."



Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la representación jurídica corresponde al síndico procurador, por lo que debe sobreseerse en la controversia constitucional.

73. Este argumento carece de razón según lo expuesto en el considerando que antecede, pues de los párrafos cuarenta y dos a sesenta y dos este Tribunal Pleno ya reconoció legitimación al presidente municipal para promover la controversia constitucional.

74. Expuesto lo anterior, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

75. CUARTO.—Precepto combatido. El Decreto 158 reclamado contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; y para comprender en qué consistió ésta, a continuación se introduce un cuadro comparativo con el texto anterior y el vigente:

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (anterior a la reforma reclamada).	Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (vigente).
<p>"Artículo 42. De la separación provisional de un munícipe. La solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un munícipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno."</p>	<p>"Artículo 42. De las ausencias de un munícipe. Las ausencias de un munícipe podrán ser temporales o definitivas. Serán ausencias temporales las que no sean mayores a 30 días naturales. Las ausencias temporales serán cubiertas por el suplente.</p> <p>"Las ausencias mayores a 30 días naturales serán resueltas en definitiva por el Congreso del Estado. Cuando por cualquier circunstancia el suplente no asumiera el cargo o no se presentara, el gobernador del Estado enviará una terna de propuesta al Congreso del Estado."</p>

76. Igualmente, es necesario indicar que los conceptos de invalidez se estudiarán en un orden distinto al expuesto por el actor, ya que es de estudio preferente aquel relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo del decreto impugnado, el cual, de ser fundado, provocará que sea innecesario el estudio del resto de argumentos.



77. Sobre el particular resultan aplicables las jurisprudencias P./J. 42/2007²⁰ y P./J. 32/2007²¹ de rubros:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."

²⁰ Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital: 172559)

²¹ Texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital: 170881)



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

78. QUINTO.—Violaciones al procedimiento legislativo. En el último concepto de invalidez la parte actora argumenta que el decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso de la entidad desconoció la facultad que tiene el Ayuntamiento de Tijuana de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los artículos 30 y 31 de la Constitución Local, así como el 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; aunado a que la supuesta urgencia legislativa para aprobar el decreto no está justificada, como lo exige esa normativa local.

79. De acuerdo con el régimen local cuando el Congreso de la entidad decida asuntos de carácter municipal, la Comisión Legislativa respectiva deberá anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse el dictamen, para que envíe un representante que tome parte en los trabajos. Sin embargo, esas disposiciones se desconocieron porque el Congreso demandado no le comunicó con anticipación la discusión del dictamen, a fin de que participara en dicho procedimiento y ser escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.

80. Aclara que no es óbice que se haya autorizado una dispensa de trámite por urgencia notoria, ya que de los trabajos legislativos no se advierte en qué consiste ésta, es decir, no existe una justificación válida y suficiente para alterar el procedimiento de creación de la norma. Máxime si se toma en cuenta que no es justificación la supuesta ausencia o vacío legislativo, porque existen normas aplicables a ese supuesto; por tanto, no está justificada la dispensa de trámite por urgencia y, mucho menos, la omisión de permitir a los Ayuntamientos opinar o participar en el procedimiento legislativo; consecuentemente, se está ante un procedimiento legislativo que contiene violaciones con efecto invalidante, puesto



que no existe justificación suficiente para la urgencia de trámite y, la que supuestamente se expresó no es tal; y porque no se permitió la participación de los Ayuntamientos a pesar de que se trata de un ordenamiento que impacta en el régimen municipal.

81. Para dar respuesta a este alegato se señala en primer término, que son varios los precedentes que contienen la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005;²² 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006;²³ 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015;²⁴ 36/2013 y su acumulada 37/2013;²⁵ y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.²⁶ Y las controversias constitucionales 58/2013;²⁷ 41/2014;²⁸ 34/2014²⁹ y 63/2016.³⁰

82. De esos precedentes destacan como principios relevantes, los siguientes:

- Se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Así, se busca que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene

²² Sesión de trece de junio de dos mil cinco, de la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²³ Sesión de cuatro de enero de dos mil siete, de la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

²⁴ Sesión de tres de septiembre de dos mil quince, de la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁵ Sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, de la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

²⁶ Sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁷ Sesión de dos de junio de dos mil quince, de la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

²⁸ Sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁹ Sesión de seis de octubre de dos mil quince, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁰ Sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, de la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.



con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano;

- Lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública; y,

- Existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria;³¹ el primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

³¹ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, P. XLIX/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493)



83. Adicionalmente, se debe poner especial atención a los criterios sobre dispensa de trámites legislativos, cuyo primer precedente deriva de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.³² En ese sumario se examinó una problemática surgida en el Estado de Colima y se estableció que no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo acreditarse, cuando menos, las siguientes condiciones:

- **a)** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

- **b)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

- **c)** Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

84. Del precedente indicado derivaron las jurisprudencias P./J. 36/2009, y P./J. 37/2009, que se reproducen a continuación:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada

³² Sesión de veinte de noviembre de dos mil ocho, de la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel.



caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, registro digital 167521)

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital 167520)

85. Por otra parte, es necesario conocer lo dispuesto en los artículos 28 a 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y 115 a 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que contienen lo siguiente:



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;

"III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral, y

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las organizaciones de la sociedad civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley."

"Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

"Artículo 30. Las Comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.



"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y

"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

"Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

"Artículo 115. Las iniciativas de leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las organizaciones de la sociedad civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

"Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corres-



ponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la Comisión la hará suya para presentarla como iniciativa."

"Artículo 116. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

"Artículo 117. Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de la misma o decreto.

"Las iniciativas de ley o de decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al director de Procesos Parlamentarios para su registro y agenda correspondiente.

"En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

"Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.



"En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

"Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al presidente del Congreso motivando la causa de su retiro."

"Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de Dictamen Legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la Comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."

"Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.



"No podrá dispensarse el trámite a Comisiones de ninguna cuenta pública."

"Artículo 120. Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter electoral."

86. De esa transcripción son de suma trascendencia el artículo 30 de la Constitución Local que ordena que las Comisiones de Dictamen Legislativo anunciarán a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse un proyecto que se refiera a asuntos de carácter municipal, para que envíen un representante que sin voto, tome parte de los trabajos.

87. Así como se debe atender al diverso 119 de la ley orgánica que expresa que sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución; y que para ello será necesario cuando menos, la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto que, de no llevarse a cabo provoque consecuencias negativas para la sociedad; y que esa condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

88. Por otra parte, de las constancias del sumario que nos ocupa se desprende que el gobernador del Estado de Baja California envió una iniciativa de decreto que reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la cual fue recibida el doce de noviembre de dos mil veinte en la Oficialía de Partes del Congreso Local.



89. En la exposición de motivos se lee lo siguiente:

"...

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"En los años recientes ha venido adquiriendo mayor relevancia en las comunidades de México la integración y funcionamiento de los Ayuntamientos y particularmente el trabajo que llevan a cabo los munícipes; por ser éstos, representantes de la comunidad, o sea, del electorado, que decidió la forma en que se integraría ese órgano de gobierno.

"También es una realidad que ante la posibilidad de competir por la reelección o incluso, el poder competir por otro cargo, varios munícipes provenientes de distintos partidos políticos, tienen contemplado pedir licencia temporal o definitiva para aspirar a dichos cargos.

"Esa decisión es de lo más importante, en virtud de que en los hechos se trata de aprobar o no una posible falta y en su caso la sustitución de un funcionario que fue llevado ahí por la voluntad del electorado; es decir, se trata de un acto que encarna nada más y nada menos que la expresión de la voluntad ciudadana.

"Si bien la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, prevé la posibilidad de que un alcalde o presidente municipal se ausente de manera temporal o definitiva, la misma no contempla un procedimiento homogéneo para todos los Municipios del Estado, no obstante que dicha ley es la reglamentaria del título sexto de la Constitución Política del Estado de Baja California; que tienen (sic) por objeto establecer las bases generales para el gobierno y la administración pública municipal así como de sus actos y procedimientos administrativos.

"Lo anterior contraviene de cierta manera lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayun-



tamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. ...

"En ese sentido, el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, prevé que la solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un munícipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno. No obstante lo anterior ningún Ayuntamiento contempla un procedimiento homogéneo (sic) en sus reglamentos.

"Actualmente este vacío normativo ha traído como consecuencia, que existan criterios (sic) y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los municipales en un mismo Estado no obstante que la ley que se les aplica para ser electos es la misma, contraviniendo el principio de igualdad normativa que les debe regir tanto para ser electos como para cubrir sus ausencias, máxime cuando se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un Municipio.

"De ahí que resulta necesario armonizar y actualizar el procedimiento previsto en la Ley del Régimen Municipal del Estado, tomando como base lo previos (sic) ya por el artículo 86 de la Constitución del Estado, que da la atribución al Congreso del Estado para que por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspenda Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, procediendo a la designación de municipales o de Concejales (sic) municipales, a propuesta del gobernador del Estado.

"El espíritu del Texto Constitucional es que la máxima representación ciudadana como lo es el Congreso garantice la gobernabilidad de los Municipios del



Estado, de ahí que se considera por demás pertinente que dicho procedimiento se incorpore a la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en el caso de ausencias temporales o definitivas, ya que la presente reforma tiene como propósito que la expresión de la soberanía dentro de nuestro sistema jurídico estatal como es la decisión de quien cubrirá las ausencias de un munícipe electo por la ciudadanía se tomen al interior de la máxima representación soberana que es el que tome tan importante decisión como lo es, el Congreso del Estado de Baja California, en congracia con el artículo 86 de nuestra Constitución Estatal. ..."

90. De igual forma se tiene el *"Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California"*, suscrito por los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California.

91. Ese Acuerdo hace referencia a la dispensa de trámite por urgente y obvia resolución y, en las consideraciones cuarta y quinta, se plasmó lo siguiente:

"...

"CUARTA. Con fundamento en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la presenta (sic) iniciativa encuentra justificación de urgencia y obvia resolución debido al vacío normativo que ha traído como consecuencia, existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes en un mismo Estado, no obstante que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma, situación que contraviene el principio de igualdad normativa que debe regir tanto al momento de ser electos como al de cubrir sus ausencias, la decisión de aprobar o no la falta de un munícipe y en su caso la sustitución de un funcionario que ha llegado ahí a través de la voluntad del electorado, es decir, la expresión de la voluntad ciuda-



dana, debe encontrarse reglada puesto que se trata de salvaguardar la gobernabilidad del Municipio.

"QUINTA. En sesión de la Junta de Coordinación Política, llevada a cabo el día 14 de noviembre de 2020, por consenso de todas las fuerzas políticas que formaron parte de las deliberaciones, se tomó la determinación de registrar en el orden del día de la sesión extraordinaria del Pleno programada para esa misma fecha, la presente iniciativa con dispensa de trámite por urgente y obvia resolución, bajo este entendido, se presenta el siguiente: ..."

92. En esos términos, el mismo catorce de noviembre de dos mil veinte, se incluyó en el orden del día para la sesión extraordinaria virtual de esa fecha, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política ya indicado, agregado que se sometió a votación del Pleno, para lo cual se declaró abierto el debate, en donde sólo intervino la diputada Eva María Vázquez Hernández; y no existiendo más intervenciones se sometió a votación económica la inclusión del acuerdo en el orden del día, lo que fue aprobado por "evidente mayoría".

93. Hecho lo anterior, se procedió a la discusión del acuerdo de que se trata en cuya discusión intervinieron los diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García y, al no existir más intervenciones se sometió a votación el contenido del acuerdo en cuestión, lo que fue aprobado por dieciséis votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.

94. Posteriormente, el diputado presidente concede el uso de la voz a la diputada Montserrat Caballero Ramírez para presentar una reserva, para lo cual explicó, que si bien la iniciativa del Ejecutivo del Estado busca que se retome un proceso ya previsto en el artículo 86 de la Constitución del Estado, en su opinión deben incorporarse otros elementos a la redacción de la iniciativa para fortalecerla, como lo es respetar la figura de los suplentes para que no se pierda la esencia y el derecho previstos en las leyes de la entidad.

95. Hecho lo anterior, se declaró abierto el debate sobre la reserva e intervinieron los diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García



y no existiendo más participaciones se sometió a votación la reserva y obtuvo una votación nominal de diecisiete votos a favor, y cinco en contra.

96. Enseguida el diputado presidente declaró aprobado en lo general y en lo particular el acuerdo de la Junta de Coordinación Política y la reserva en lo particular.

97. Precisado lo anterior, se concluye que el concepto de invalidez es fundado ya que si bien el *"Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California"*, contiene en su consideración cuarta una explicación con la que se pretendió justificar la urgencia y, por tanto, la dispensa de trámite, también lo es que con esto no se cumple con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, ni con las condiciones que ha establecido este Tribunal Pleno en cuanto al tratamiento urgente de una iniciativa de reforma. Lo que a su vez provocó que se omitiera la participación de los Ayuntamientos respecto de una norma de carácter municipal.

98. En efecto, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, establece que sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa en aquellos asuntos que se califiquen de urgente y obvia resolución; y que para la procedencia de la dispensa de trámite será necesario cuando menos, la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de ley, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad; así como que la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

99. Frente a esa disposición en la consideración cuarta del *"Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador*



Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California", los integrantes de la Junta de Coordinación Política con fundamento en el precepto citado y en el diverso 31 de la Constitución Local, expresaron que la iniciativa encuentra justificación de urgencia y obvia resolución debido a un vacío normativo, que ha provocado que existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes de un mismo Estado, a pesar de que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma, lo que contraviene el principio de igualdad. Así como señalaron que la expresión de la voluntad ciudadana debe encontrarse reglada porque se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un Municipio.

100. No obstante, lo expresado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política no corresponde a la exigencia de su propia normativa, es decir, no hicieron referencia a la existencia de determinados hechos que generen la condición de urgencia y que de no llevarse a cabo provoque consecuencias negativas para la sociedad; y este requisito se identifica con una de las condiciones que este Tribunal Pleno ha establecido en su doctrina, consistente en la necesidad de la existencia de hechos que generen la condición de urgencia.

101. Los hechos a que se refiere la disposición y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional no se explican en el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, ya que sólo se alude a un vacío normativo que ha generado procedimientos diversos, y que debe existir un trato igualitario para todos los munícipes para cubrir sus ausencias, lo que no equivale a la descripción de "hechos", es decir, a algún suceso o acontecimiento concreto real que evidenciara los beneficios o el impacto del trámite urgente. En otras palabras, la necesidad apremiante que, de no atenderse, perjudique a la comunidad.

102. Se enfatiza que alegar un "vacío normativo" no equivale a la existencia de los hechos a que alude la normativa local y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, se trata de una afirmación que no equivale a un acontecimiento y, por tanto, ese argumento no puede ser calificado como una razón objetiva que justifique la dispensa de trámite. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad



107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 ya citada, este Tribunal Pleno subrayó que la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas y, en el caso, ese vacío no acredita la necesidad de la dispensa de trámites.

103. El estudio de lo expresado en el acuerdo de la Junta de Coordinación Política es trascendente porque la dispensa de trámites implica que no se realicen aquellos actos y, por tanto, formalidades del procedimiento legislativo que permiten el cumplimiento de su objetivo, que no es otro más que aquel consistente en que todos los legisladores estén informados y debatan al momento de aprobar una ley.

104. Pero no sólo se trata de la omisión de trámites parlamentarios que permiten la participación de los legisladores, sino que al referirse a una reforma en materia municipal, la dispensa de trámites evitó la participación de los Ayuntamientos, a pesar de que la propia Constitución del Estado permite que éstos puedan estar presentes en la sesión en que vaya a discutirse un proyecto que se refiera a los asuntos de carácter municipal y, en el caso, la reforma se ubica en esa materia, pues modificó la forma en la que se deberán suplir las ausencias temporales de los presidentes municipales.

105. Este Tribunal Constitucional reconoce la existencia de una motivación para la dispensa de trámites, lo que podría calificarse como suficiente para concluir que no existen violaciones al procedimiento legislativo que influyan en el decreto reclamado. Sin embargo, para respetar el orden constitucional, concretamente las formalidades del procedimiento legislativo, debe examinarse esa motivación para procurar el absoluto respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo que se traduce en la observancia de la propia normativa del Estado de Baja California en los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, cuyos supuestos normativos coinciden con las condiciones que en su doctrina ha fijado este Tribunal Pleno sobre las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.

106. En otras palabras, para cumplir con los principios de legalidad y de democracia deliberativa debe estudiarse la motivación formulada por el legislador,



a fin de decidir que lo expuesto cumple con su propia normativa, porque esto a su vez implica un respeto a las formalidades del procedimiento legislativo.

107. Máxime que la redacción anterior del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California sólo hacía referencia a la separación provisional, pero sobre todo permitía a los Ayuntamientos resolver de conformidad con su reglamento interno y, en atención a esa disposición, los Municipios del Estado de Baja California de acuerdo con la facultad que les otorga el artículo 115, fracción II, de la Constitución, tienen la reglamentación aplicable a ese tipo de ausencias, según el cuadro que se reproduce a continuación:

<p>TIJUANA</p> <p><u>Reglamento Interno y de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.</u>³³</p>	<p>"Artículo 40. Funciones del Cabildo. Las funciones que respecto de los miembros del Cabildo se establecen en el presente reglamento, se otorgan sin perjuicio de las atribuciones previstas por las leyes y demás reglamentos municipales, y sólo para regular el funcionamiento colegiado del Cabildo, en los términos del artículo 1 de este ordenamiento.</p> <p>"Durante las ausencias temporales del presidente municipal quien desempeñará sus funciones será el edil designado por el Cabildo.</p> <p>"Los integrantes del Ayuntamiento son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."</p>
<p>ENSENADA</p> <p><u>Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.</u>³⁴</p>	<p>"Artículo 32. Cuando el presidente municipal tenga que ausentarse temporalmente, lo hará del conocimiento del Ayuntamiento solicitando licencia y manifestando la causa o razón de la misma.</p> <p>"De proceder la autorización, en la sesión de Cabildo y a propuesta del presidente municipal, se elegirá mediante</p>

³³ Periódico Oficial Número 40, de trece de septiembre de dos mil dos, tomo CIX.

³⁴ Periódico Oficial Número 52, de catorce de noviembre de dos mil tres, tomo CX.



votación nominal al regidor que suplirá su ausencia.

"El regidor electo a través de este procedimiento se denominará regidor en funciones de presidente municipal.

"Cuando la ausencia del presidente municipal por cualesquier causa, sea definitiva, se procederá como sigue;

"I. El Secretario fedatario, a solicitud de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, expedirá la convocatoria para efectuar la sesión de Cabildo respectiva;

"II. Previo al inicio de la sesión, se realizará un sorteo para determinar al regidor que la presidirá, quien asumirá las funciones del presidente municipal exclusivamente para el desarrollo de la misma; y

"III. Mediante votación económica se tomará el acuerdo de Cabildo para llamar al suplente del presidente municipal, a fin de que cubra la ausencia definitiva."

TECATE

Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Tecate, Baja California.³⁵

"**Artículo 17.** Las ausencias en que incurran los municipales serán suplidas conforme el procedimiento previsto en el presente reglamento, en los siguientes términos:

"I. Las ausencias temporales del presidente municipal que no sean mayores a 30 días serán suplidas por un regidor, mientras que las definitivas serán cubiertas por su suplente;

"II. Solo serán suplidas las ausencias del síndico procurador por su suplente, cuando las ausencias sean mayores a 15 días;

³⁵ Periódico Oficial Número 1, de seis de enero de dos mil diecisiete, tomo CXXIV.



"III. Las ausencias temporales no mayores a 15 días de los regidores no se suplirán, a menos que sea necesario para garantizar el quórum legal en las sesiones de Cabildo. En ese caso y en las ausencias definitivas, será llamado su suplente para cubrir las;

"IV. Quienes suplan a los munícipes, fungirán como tales hasta que concluya el periodo por el que se haya concedido la licencia o antes si el titular está en condiciones de reasumir el cargo. En los casos que no medien licencia, en cuanto el titular reasuma sus funciones;

"V. En el caso de que el munícipe fallezca o le sea revocado su mandato, el suplente será llamado para concluir el periodo constitucional. Si también faltara el suplente, el Ayuntamiento solicitará al gobernador del Estado que inicie el procedimiento para la designación del munícipe, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado."

MEXICALI

Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.³⁶

"**Artículo 12.** De las licencias del presidente municipal. Las licencias del presidente municipal de hasta treinta días hábiles, serán suplidas por el regidor que acuerde el Ayuntamiento, a propuesta de aquél, en caso de exceder dicho término se llamará al suplente."

ROSARITO

Reglamento Interior del Ayuntamiento de Playas de Rosarito, Baja California.³⁷

"**Artículo 114.** Las ausencias en que incurran los munícipes serán suplidas conforme el (sic) procedimiento previsto en el presente reglamento, en los siguientes términos:

³⁶ Periódico Oficial del Estado de Baja California, de catorce de diciembre de dos mil uno.

³⁷ Periódico Oficial Número 40, de trece de septiembre de 2002, tomo CIX.



"I. Las ausencias temporales del presidente municipal serán suplidas por un regidor, mientras que las definitivas serán cubiertas por su suplente;

"II. Las ausencias temporales del síndico procurador no serán suplidas. En el caso de ausencias definitivas las cubrirá su suplente; y

"III. Las ausencias temporales de los regidores no se suplirán, a menos que sea necesario para garantizar el quórum en las sesiones de Cabildo, En ese caso y en las ausencias definitivas, será llamado su suplente para cubrir las.

"IV. Quienes suplan a los munícipes, fungirán como tales hasta que concluya el periodo por el que se haya concedido la licencia o antes si el titular está en condiciones de reasumir el cargo. En los casos que no medien licencia, en cuanto el titular reasuma sus funciones.

"V. En el caso de que el munícipe fallezca o le sea revocado su mandato, el suplente será llamado para concluir el periodo constitucional."

108. En consecuencia, como la motivación formulada por el legislador no es válida para demostrar la urgencia y dispensar el trámite legislativo, como lo exige la normativa legal y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, ha lugar a declarar la invalidez del decreto reclamado; vicio que además incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo, respetando las reglas de sus propios procedimientos, como lo es cumplir con la obligación de anunciar a los Municipios, con la anticipación de cuando menos cinco días previos a la sesión donde se discuta la reforma, para que tomaran parte en los trabajos legislativos como lo disponen los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.



109. Por ende, se declara la invalidez del decreto impugnado por transgredir los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal, es decir, por violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio.

110. Al resultar fundado este argumento, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 158 que contiene la reforma del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; y dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez, esto con apoyo en la jurisprudencia P./J. 100/99, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, P./J. 100/99, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital 193258)

111. SEXTO.—Efectos. El artículo 41, fracciones IV y V, así como el diverso 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la

³⁸ **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;

"V. Los puntos resolutiveos 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; ..."

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

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal.

112. Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada, es decir, al Congreso del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del DECRETO No. 158 mediante el cual se reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a los presupuestos procesales (oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva), a las causales de improcedencia



y al precepto combatido. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat se ausentaron durante esta votación.

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, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del *DECRETO No. 158 mediante el cual se reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf no asistieron a la sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, la primera por



desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 204/2020.

TEMA. La falta de llamamiento al Municipio para participar en el proceso legislativo, cuando éste le afecta, constituye, por sí misma, una violación invalidante a aquél

1. En sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional.
2. En consecuencia, se declaró la invalidez del Decreto Número 158 mediante el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte.

I. Razones de la aclaración

3. La sentencia aborda dos violaciones al procedimiento legislativo: por un lado, la falta de una justificación completa y objetiva para dispensar los trámites ordinarios para la aprobación de una ley y, por otra parte, la falta de llamamiento al Municipio para que pudiera presentar sus opiniones y alegatos.
4. Si bien coincido con el sentido de la sentencia respecto a que existió una violación invalidante al procedimiento legislativo; formulo el presente voto porque considero que la sentencia aborda dichas violaciones como una sola; sin embargo, en mi opinión, es importante enfatizar que las dos violaciones descritas son autónomas, es decir, que cada una, por sí misma, constituye una violación invalidante al procedimiento legislativo. Ello conforme a las razones que expongo a continuación.



5. En primer lugar, la falta de una justificación completa y objetiva para dispensar los trámites ordinarios para la aprobación de una ley constituye una violación con potencial invalidante, conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. La sentencia relata muy bien los antecedentes del caso, en especial que el jueves doce de noviembre de dos mil veinte se recibió en la Oficialía de Partes la iniciativa de reforma proveniente del Ejecutivo Local, y en la sesión extraordinaria realizada el catorce del mismo mes, la Junta de Coordinación Política presentó un acuerdo para dispensar los trámites ordinarios del proceso legislativo respecto a dicha iniciativa, el cual fue aprobado, y ese mismo día se votó la reforma.
7. En ese sentido, concuerdo con la sentencia de que, en el caso, existió una violación a los principios básicos de la democracia parlamentaria que presuponen, justamente, que existe información completa y anticipada de qué dictámenes se discutirán y de su propio contenido para que la participación se base en un conocimiento informado y razonado del documento respectivo.
8. No es obstáculo a la conclusión anterior que se haya votado la dispensa de los trámites ordinarios de reforma, pues ésta no fue precedida de argumentos objetivos que demostraran la urgencia de la aprobación de la iniciativa de reforma; ello sin soslayar que la justificación para la dispensa del trámite, sólo requiere una motivación ordinaria, pues aun así es necesario que satisfaga un estándar mínimo, para evitar que la mayoría obstaculice un genuino debate democrático en perjuicio de las minorías, como estimo sucedió en este caso.
9. Al respecto es importante mencionar que de los dieciséis votos con los que se aprobó la reforma, catorce fueron de la coalición mayoritaria "Juntos Haremos Historia" y que aun cuando una de las diputadas de minoría expresamente manifestó que era un tema delicado y que a su consideración era necesario, para la reforma, contar con la opinión de los Ayuntamientos y que se analizara en un dictamen, la mayoría votó tanto la dispensa como el asunto, y al no dar razones objetivas y suficientes para ello, se minimizó abiertamente la posición de la minoría que, precisamente, buscaba cumplir con dicho requisito legal; siendo importante recordar que las votaciones mayoritarias no pueden convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento de reformas, ya que este Tribunal Pleno ha determinado que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante.
10. Bajo esta última premisa, considero que la violación relativa a la falta de llamamiento al Municipio para que pudiera presentar sus opiniones o alegatos



también es una violación que, por sí misma, puede invalidar la totalidad del proceso legislativo.

11. Al respecto, es importante tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado el estándar de protección para incluir no sólo a las mayorías y minorías, sino a aquellos entes a quienes la ley otorga el derecho de participar en la deliberación pública.¹ Lo cual, como adelanté, genera la segunda violación invalidante del proceso en estudio.²
12. Ello porque de conformidad con la Constitución Local,³ los Ayuntamientos tienen facultad para intervenir en el proceso legislativo y en el caso se excluyó al Municipio actor de participar en éste, lo cual considero sí impacta en la condición democrática de la norma y, por ende, genera una violación con potencial invalidante de ésta.
13. Finalmente, cabe mencionar que esta interpretación de las violaciones al procedimiento legislativo, y principalmente considerar la falta de llamamiento al Municipio como una violación autónoma, es congruente con el fortalecimiento que se ha venido construyendo judicialmente a favor de los Municipios, maximizando las garantías que se les otorgan y que permiten que su autonomía se pueda desplegar en modo pleno y eficaz.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Desde la controversia constitucional 19/2007, donde el Tribunal Pleno consideró que el no haber llamado al gobernador del Estado de Jalisco era una violación grave en el procedimiento, pues en términos de la legislación local aplicable, no era factible poner a discusión un proyecto de ley sin haber satisfecho la obligación de citar al gobernador, cuando se fueran a discutir asuntos relacionados con su competencia.

² No desconozco que en la controversia constitucional 94/2011 se determinó que no era aplicable el mismo supuesto en el caso de los Municipios del Estado de Baja California, pues su participación se prevé en el proceso de dictaminación y no en la sesión. Sin embargo, yo no integraba el Tribunal Pleno en la fecha de su votación, por lo que considero importante establecer mi criterio al respecto.

³ "Artículo 30. Las Comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y

"II. **Los Ayuntamientos**, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 182/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad, entre otros numerales, de la porción normativa "por nacimiento" contenida en el artículo 17, fracción I, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto Número 58 publicado el treinta de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado, por cuanto establece tal requisito para ocupar el cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,(30) 59/2018,(31) 4/2019,(32) 35/2018,(33) 40/2019,(34) 88/2018,(35) 93/2018,(36) 45/2018 y su acumulada 46/2018,(37) 111/2019,(38) 157/2017,(39) 67/2018 y su acumulada 69/2018(40) y 113/2020,(41) en las que se llegó a la conclusión de que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los car-



gos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se sustentó que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades, por lo que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer esos requisitos para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Baja California en el artículo 17, fracción I, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, en la porción normativa "por nacimiento", incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar el cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo resulta inconstitucional, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en diversas sesiones públicas, particularmente, en las más recientes, como lo son las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 y 157/2017 (las cuales sirvieron de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre los artículos 32 y 1o. de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.



En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,¹ en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas acciones 48/2009,² 20/2011³ y 31/2011⁴ –en su parte conducente–.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1o., ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos Locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta

¹ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la policía de investigación, respectivamente.

² Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión (sic) de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta acción de inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

³ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la policía de investigación, respectivamente.

⁴ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en la norma impugnada, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del precepto 1o. de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de "reserva de criterio" en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

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 acción de inconstitucionalidad 182/2020 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 IV, junio de 2022, página 3605, con número de registro digital: 30661.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 2022.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA.

El diecinueve de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió la controversia constitucional 45/2021, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima en contra de diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica, reformada el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Por mayoría de siete votos, el Pleno determinó sobreseer la controversia en su totalidad por falta de interés legítimo de la parte actora.

Suscribo el presente voto concurrente, pues si bien comparto el sobreseimiento de la controversia, llego a esa determinación a partir de distintas razones y consideraciones. Por una parte, considero que la sentencia debió desarrollar con mayor exhaustividad por qué no se afecta la esfera de competencias de la parte actora en materia ambiental. Por otro lado, estimo que en el caso se actualiza una causa de improcedencia adicional, en tanto la eventual declaratoria de invalidez de las normas impugnadas no podría limitarse a las partes, como lo mandata la Constitución.

De esta manera, a continuación, desarrollo, en primer lugar, las consideraciones en que se apoya la sentencia y, en segundo término, los motivos de mi disenso.

I. Criterio de la mayoría

La sentencia **sobresee** en la controversia constitucional por falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, con base en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, considera que **no se acredita un principio de afectación**, debido a que la facultad para emitir el decreto impugnado concierne al Congreso de la Unión, sin que exista alguna lesión a las esferas competenciales del Estado de Colima. En efecto, la materia de energía eléctrica es una atribución exclusiva de la Federación, prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución General.

Por otra parte, estima que **el Congreso de la Unión actuó en estricto apego a su facultad exclusiva para legislar sobre energía eléctrica**, sin que ello trascienda a las facultades conferidas al Estado de Colima en virtud del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General que establece que la materia ambiental será concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.



Finalmente, advierte que los conceptos de invalidez están encaminados a demostrar más bien violaciones a cláusulas sustantivas tales como, los principios de libre competencia y concurrencia, los derechos humanos a un medio ambiente sano y a la salud o competencias de otros órdenes de gobierno. No así a combatir aspectos relativos a la esfera de competencias del Estado actor.

En consecuencia, la sentencia concluye que si en el decreto impugnado no se modificaron o afectaron las facultades ambientales de las entidades federativas y la parte actora no hace referencia a la forma en que se afecta su esfera de atribuciones, debe considerarse que no cuenta con interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

II. Razones del voto concurrente

Para desarrollar mi postura, estimo pertinente precisar que la parte actora impugnó los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica.¹

¹ Ley de la Industria Eléctrica

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"**V.** Central eléctrica legada: Central eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

"a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado; y,

"b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;

"...

"**XII.** Contrato de cobertura eléctrica: Acuerdo entre participantes del mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física;

"**XII Bis.** Contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física: Acuerdo entre un suministrador de servicios básicos y un generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, servicios conexos o potencia establecidos, y para lo cual el generador presentará al Cenace los programas de generación de las centrales eléctricas que formen parte del contrato mediante ofertas de programa fijo en el mercado eléctrico mayorista, conforme a las reglas del mercado;

"...

"**XIV.** Contrato legado para el suministro básico: Contrato de cobertura eléctrica que los suministradores de servicios básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y productos asociados de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas, con compromiso de entrega física."



En síntesis, las reformas a estos artículos se refieren a las siguientes cuestiones:

- a. En primer lugar, modifican el mecanismo de despacho de las centrales eléctricas, es decir, el orden en que se inyecta la energía a la red en un periodo determi-

"Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

"Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes:

"I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible;

"...

"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las reglas del mercado, garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."

"Artículo 26. Los transportistas y los distribuidores son responsables de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del Cenace, quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física. Para el mantenimiento de la red nacional de transmisión y de los elementos de las redes generales de distribución que correspondan al mercado eléctrico mayorista, los transportistas y los distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del Cenace."

"Artículo 53. Los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el Cenace. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los contratos de cobertura eléctrica respectivos se dispondrán en las reglas del mercado."

"Artículo 101. Con base en criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica, el Cenace determinará la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las centrales eléctricas, la demanda controlable u ofertas de importación y exportación. Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física."

"Artículo 108. El Cenace está facultado para:

"...

"V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;

"VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y productos asociados que derivan del mercado eléctrico mayorista, y recibir los programas de generación y consumo asociados a los



nado, para privilegiar los contratos de entrega física y con ello la confiabilidad y continuidad del sistema eléctrico nacional.

- b. En segundo término, alteran el régimen de los certificados de energías limpias, los cuales constituyen un mecanismo de financiamiento de este tipo de fuentes de electricidad, a fin de garantizar el acceso a todos los productores en igualdad de condiciones.
- c. En tercer lugar, modifican la forma en la que se contrata la energía eléctrica, al permitir a los suministradores de servicios básicos celebrar contratos de energía eléctrica sin someterse al régimen de subastas.

Como se observa, los artículos impugnados se limitan a regular la industria eléctrica, que comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, así como el funcionamiento del sistema eléctrico nacional y la operación del mercado eléctrico mayorista.

En este sentido, sostengo que no inciden o afectan en las facultades concurrentes en materia ambiental que corresponden a las entidades federativas por virtud del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General,² pues éstas mantienen intactas sus competencias constitucionales y legales para *colaborar* en la mitigación y adaptación al cambio climático.³ Me explico.

contratos de cobertura con compromisos de entrega física, de conformidad con las reglas del mercado; ..."

"**Artículo 126.** Para efectos de las obligaciones de certificados de energías limpias:

"...

"II. La secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los generadores y generadores exentos que produzcan energía eléctrica a partir de energías limpias. El otorgamiento de los certificados de energías limpias a centrales eléctricas, no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas; ..."

² **Constitución General**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos 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 protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

³ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 7.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y ..."



La Ley General de Cambio Climático define la **adaptación** como las medidas encaminadas a *reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos a los efectos reales o esperados del cambio climático*, y la **mitigación** como la *aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero*.⁴

Además, la referida ley dispone que corresponde a las **entidades federativas** formular, conducir y evaluar la política de la entidad en materia de cambio climático, *en concordancia con la nacional*; formular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación, *de acuerdo con la estrategia y el programa nacionales*; elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a diversos sectores; gestionar y administrar recursos estatales para apoyar e implementar acciones en la materia; celebrar convenios de coordinación para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación; desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de gases de efecto invernadero para impulsar el **transporte** eficiente y sustentable, público y privado; realizar campañas de educación e información; promover la participación corresponsable de la sociedad; diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones para el cumplimiento del objeto de la ley; convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de su programa, entre otras.⁵

⁴ Ley General de Cambio Climático

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

"II. Adaptación: Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos. ...

"XXVIII. Mitigación: Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero."

⁵ Ley General de Cambio Climático

"**Artículo 8o.** Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

"I. Formular, conducir y evaluar la política de la entidad federativa en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional;

"II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la estrategia nacional y el programa en las materias siguientes:

"a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;

"b) Seguridad alimentaria;

"c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura;

"d) Educación;

"e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;



Sin que la regulación de la industria eléctrica y, específicamente, el orden en que se despacha, contrata o incentivan las energías limpias en la ley de la materia, incida en esta esfera de facultades. En todo caso, en materia de **energía** corresponde a la Federación establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.⁶

"f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus Municipios o delegaciones;

"g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia;

"h) Residuos de manejo especial;

"i) Protección civil; y,

"j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;

"III. Incorporar en sus instrumentos de política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;

"IV. Elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general;

"V. Establecer criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento del programa estatal en la materia y establecer metas e indicadores de efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación que implementen;

"VI. Gestionar y administrar recursos estatales para apoyar e implementar acciones en la materia;

"VII. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas y los Municipios, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación;

"VIII. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;

"IX. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;

"X. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;

"XI. Promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables;

"XII. Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, para su incorporación al inventario nacional de emisiones y en su caso, integrar el inventario estatal de emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la Federación en la materia;

"XIII. Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus Municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la Federación;

"XIV. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para enfrentar al cambio climático;

"XV. Diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones para el cumplimiento del objeto de la ley;

"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de su programa;

"XVII. (Derogada, D.O.F. 6 de noviembre de 2020)

"XVIII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, así como sancionar su incumplimiento; y,

"XIX. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."

⁶ Ley General de Cambio Climático



Por ello, coincido con la mayoría en el sentido de que en el presente caso no se actualiza un principio de afectación, pues no se advierte la existencia de un *posible agravio* en el ejercicio de las atribuciones de la parte actora.

Ahora bien, en adición a lo anterior, y como ya adelanté, considero que en el caso se actualiza también la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución General, ante la imposibilidad de dar efectos a una eventual sentencia estimatoria.

En efecto, el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución General⁷ establece que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictadas en controversias constitucionales tendrán efectos *únicamente respecto de las partes en la controversia*, salvo que se trate de uno de los supuestos de excepción previstos en dicho precepto.

Así, en el caso concreto, al no tratarse de uno de esos supuestos, es evidente que no sería posible dar efectos a una eventual declaratoria de invalidez como

"Artículo 7o. Son atribuciones de la Federación las siguientes: ...

"VI. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con esta ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes: ...

"d) Energía; ...

"XXIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación y adaptación al cambio climático en materia de hidrocarburos y energía eléctrica, para lograr el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos fósiles y renovables del país, de conformidad con la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, en lo que resulte aplicable; ..."

⁷ **Constitución General**

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



pretende la parte actora, pues la sentencia no podría limitarse a las partes en contienda. Ello, en tanto que dicha declaratoria incidiría necesariamente en el funcionamiento del sistema eléctrico nacional y la operación del mercado eléctrico mayorista, por referirse a la forma en que se contrata la energía eléctrica, el orden en que se despacha y los certificados de energías limpias.

Por esa razón, considero que, además de que la parte actora no acreditó interés legítimo, también se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución General.

En suma, si bien estuve de acuerdo con el sobreseimiento de la presente controversia constitucional, lo hice por diferentes consideraciones. Aunque coincidido en que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de energía eléctrica, considero que la sentencia no precisa adecuadamente por qué el ejercicio de esta facultad no incide en las competencias ambientales de la parte actora. Además, me parece que estamos en un caso en el que una eventual declaratoria de invalidez no podría surtir efectos, al no poder circunscribirse a las partes, como lo mandata el artículo 105, fracción I, de la Constitución.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 45/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 2179, con número de registro digital: 30824.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el ocho de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad 83/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Dere-



chos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad de los artículos 2.388 al 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.¹

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno² determinó que era fundado el concepto de invalidez en el cual se sostuvo que la reforma impugnada invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión respecto de la atribución contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, conforme al cual, se impide a los Estados legislar en materia procedimental civil.³

Esto es, la mayoría optó por el criterio que reiteradamente se venía sosteniendo, en el sentido de que procede declarar la invalidez de aquellas normas en materia procesal civil y familiar, emitidas por los Congresos Locales después del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que trasladó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir la legislación única en esa materia.

En esta ocasión, dicho criterio no alcanzó la mayoría calificada necesaria para declarar la invalidez de la norma impugnada,⁴ conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política del país.⁵ Como consecuencia de ello, la acción de inconstitucionalidad se desestimó y prevaleció la validez de las normas impugnadas.

¹ Adicionados mediante el Decreto 257, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

² Mayoría de siete votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebollo, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Votamos en contra los suscritos, así como los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek.

³ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXX.** Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

⁴ Con motivo de una nueva reflexión, el Ministro Javier Laynez Potisek modificó su criterio y pasó a formar parte del voto de minoría.

⁵ "**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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."



No obstante, consideramos necesario exponer las razones por las que, muy respetuosamente, no compartimos tal desestimación. A nuestro parecer, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió decretar la constitucionalidad de la norma impugnada. No se logró dicha finalidad pues la mayoría de los integrantes del Pleno refrendó su criterio prevaleciente, contra el cual nos hemos pronunciado de manera reiterada, según consta en los votos de minoría formulados en las acciones de inconstitucionalidad 58/2018⁶ y 32/2018⁷ y que se retoman en su totalidad, así como por las que adicionalmente se exponen en el presente voto.

Comentarios previos

El tema discutido por el Pleno es de gran trascendencia pues la cuestión que se resolvió consistió en determinar si los Estados tienen atribuciones para reformar sus propios códigos de procedimientos civiles tomando en consideración que, a partir de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se estableció como facultad del Congreso la de "expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

⁶ Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, en lo que respecta al punto resolutivo segundo, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

⁷ Fallada en sesión de nueve de junio de dos mil veinte, en relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.



Antes de precisar la razón de nuestro desacuerdo, es pertinente recordar que, conforme a la reforma antes indicada, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución para brindar competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en materia procesal civil y familiar. En el transitorio cuarto de esa reforma se observa que el Constituyente estableció un plazo para lograr este propósito: "un plazo que no excedería de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas".⁸ Esto significa que, si el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁹ el Congreso Federal debió haber expedido esa "legislación única" en la primavera de dos mil dieciocho. Es decir, hace prácticamente cuatro años.

Por otra parte, en el mismo decreto, en el transitorio quinto, se observa el siguiente mandato:¹⁰ "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional."

De acuerdo con esta lógica, tenemos: primero, un Congreso Federal que no legisló entre finales de dos mil diecisiete e inicios de dos mil dieciocho como debió haberlo hecho, y que ha prolongado esa omisión por más de tres años. Y, segundo, que mientras no exista esa "legislación única", la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continúa vigente. Tenemos pues, estas dos premisas básicas.

Voto de minoría

Ahora bien, en el presente asunto, el Congreso del Estado de México reformó su código local de procedimientos civiles el catorce de abril de dos mil

⁸ *Se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares).* " **CUARTO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

⁹ De conformidad con el transitorio primero del propio decreto.

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente."

¹⁰ "Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



veintiuno, en lo particular, para regular los términos en que debe tramitarse el juicio especial hipotecario.

Aun cuando no alcanzó la votación necesaria para expulsar a la normativa impugnada del sistema jurídico nacional, la mayoría del Tribunal Pleno votó por la invalidez del decreto del Congreso del Estado de México, por el que se reformó el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, por considerar que, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, los Estados tienen vedado realizar cambios a sus legislaciones procesales civiles y familiares. Muy respetuosamente disintimos de esa conclusión por las razones siguientes:

Primera razón

Aun cuando el Congreso de la Unión está facultado para expedir "la legislación única" en materia procesal civil y familiar, mientras dicha legislación única no exista, no hay invasión de esferas legislativas. El Estado de México no está emitiendo ninguna legislación única, sino que está adecuando su código de procedimientos local a la realidad jurídica que considera que se vive en su entidad.

Segunda razón

Si bien el transitorio quinto dice que mientras no se expida esa legislación única en materia procesal civil y familiar, la legislación procesal local de cada Estado se mantendrá vigente, dicha disposición no contiene una prohibición expresa para que los Estados reformen sus leyes adjetivas. Solamente establece que ésta se mantendría vigente y para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos, resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes, pues de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad.

Los transitorios son vigentes –por supuesto–, pero entrañan una limitación que habrá de verificarse a futuro. De este régimen transicional nosotros no comprendemos una prohibición expresa que impida a los Estados reformar sus leyes adjetivas durante este lapso mientras que se emita la ley única, que ya lleva cuatro años de retraso, que bien pudiera llegar a contar diez o veinte.

Tercera razón

Someter a los Estados federados a que no puedan ajustar sus códigos procedimentales civiles y familiares sino hasta que el Congreso de la Unión emita la



legislación única en esas materias, implica maniatarlos e impedirles la posibilidad de proteger las situaciones de facto que demanda una realidad en incesante cambio y esto terminaría por perjudicar de manera directa al ciudadano y a la sociedad en general.

¿Qué van a hacer los Estados, detenidos? ¿Qué van a hacer las personas, las sociedades, con una realidad que ya no se habla con las normas procesales de sus Estados y las hacen seguir mecanismos que van quedando anquilosados?

Cuarta razón

No sólo se trata de una merma a la seguridad jurídica, sino a la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional que establece que "las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias". Esto resulta importante pues, ciertamente, el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, ni tampoco el Congreso Local tiene competencia para emitir una "legislación única" en materia civil y familiar y, por tanto, al no existir una invasión de competencias, a nuestro juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del federalismo, y que está prevista en su artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados, lo que no es inocuo, y amerita un análisis particular.

Quinta razón

No debe soslayarse que, en la actualidad, ni siquiera existe aún la legislación única, la cual sí representaría un freno a los Estados, en tanto que actualizaría el fin de la vigencia de las legislaciones locales, tal y como lo mandata el quinto transitorio de la reforma constitucional de referencia, y que dice lo siguiente: "la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única". Subrayamos "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

Al no existir la normativa única de referencia, las legislaciones procesales de los Estados se mantienen vigentes y, mientras tanto, por la misma razón, pueden ser reformadas conforme sea necesario, toda vez que de acuerdo con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, dentro del que se entiende incluida la potestad



de adecuar sus ordenamientos procesales, y en este caso podrá hacerlo "hasta en tanto" entre en vigor la legislación única en materia procesal civil y familiar pues será en ese momento cuando se configure una prohibición expresa a los legisladores locales, no antes.

Considerar lo contrario, no sólo vulneraría los artículos 40 y 124 de la propia Constitución Federal, sino que pondría en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados en temas procesales civiles y familiares, sobre todo ante la incertidumbre del tiempo que demorará el Congreso de la Unión en emitir la legislación única correspondiente y la necesidad de que los Congresos Locales les brinden la seguridad jurídica que la realidad demande.

Ahora bien, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 94/2021,¹¹ se argumentó que del régimen transicional no se advertía una condición suspensiva que habilitara a los Congresos Locales para continuar legislando en materia procedimental civil y familiar hasta tanto fuera emitida la legislación única correspondiente, pues bastaba la sola lectura del artículo primero transitorio para concluir que el Congreso de la Unión adquirió la facultad exclusiva para legislar en esas materias a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

Posicionamiento que, muy respetuosamente, no compartimos, ya que de la interpretación integral del régimen transicional obtenemos que la circunstancia de que el primer transitorio establezca que el decreto de reforma constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación, tiene únicamente el efecto de detonar el plazo de ciento ochenta días con que contaba el Congreso de la Unión para expedir la aludida legislación única, en términos de lo dispuesto en el diverso cuarto transitorio.

¹¹ Resuelta el ocho de marzo de dos mil veintidós. En relación con el punto resolutivo segundo se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio consistente en declarar la invalidez de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número 269, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.



Desde nuestra óptica, la entrada en vigor del decreto por sí sola no trae como consecuencia inmediata la privación de las entidades federativas de su facultad para legislar en materia procedimental civil y familiar, ya que a través del diverso quinto transitorio, el propio Constituyente sujetó esa pérdida de facultades a una condición, cuando estableció que: "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea."

Esto es, desde nuestra interpretación del régimen transicional obtenemos que el propio Constituyente se encargó de matizar el momento en que las entidades federativas perderán su competencia para legislar en la materia procesal civil y familiar, pues si bien en un primer momento estableció que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación, lo cierto es que posteriormente condicionó la vigencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional que prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en esa materia, hasta tanto no sea emitida la legislación única correspondiente.

En ese entendimiento, y al tomar en cuenta que el aludido quinto transitorio prevé que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta tanto se emita la legislación única en esa materia, nosotros concluimos que las entidades federativas están habilitadas para legislar en esa materia hasta tanto no se emita la referida legislación única, pues como previamente se señaló, para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes.

Cabe señalar que esta interpretación no se ve mermada, aun al considerar la parte restante del aludido quinto transitorio que prevé: "Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma." Esto, porque dicha porción normativa tiene como único fin acotar que los procedimientos iniciados al amparo de la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas vigente al momento de su tramitación, deberán concluirse y ejecutarse con base en esa misma legislación, y ello solamente excluye la posibilidad de que a esos juicios les sea aplicada la legislación procesal única próxima a emitirse.

Por otro lado, también es pertinente establecer que en las discusiones sostenidas por el Pleno al fallar las acciones de inconstitucionalidad 32/2018 y 44/2021,



se dijo que debían invalidarse reformas de este tipo *a fin de no contrariar los precedentes del Tribunal Pleno*, los aquí firmantes consideramos que no se desconoce la fuerza de los precedentes sino que confiamos en que en un momento dado la decisión mayoritaria llegará eventualmente a otra reflexión, quizá similar a la que nos ha movido preparar este voto. Máxime que los tribunales constitucionales, como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden abandonar sus precedentes siempre que lo consideren necesario y justifiquen adecuadamente su decisión.

Es nuestra convicción, que los Estados perderán competencia para legislar en las materias civil y familiar hasta que la futura legislación única entre en vigor, y, por tanto, no requieren autorización para legislar a la luz del artículo 40. El respeto a la soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

No soslayamos ni cuestionamos las razones y fines que el Constituyente Permanente dio al reformar esta fracción XXX del artículo 73 como la de "establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia" y sólo destacamos que aún no entra en vigor la legislación única, que sería, en todo caso, la única causa que, a nuestro juicio y conforme interpretamos el régimen transitorio del precepto constitucional antes aludido, permitiría justificar la extinción de la norma procesal local.

Desde luego, consideramos que, en su oportunidad, será satisfactorio que el Constituyente logre esa pretendida homogeneidad, pero por el momento, nos parece que debe reconocerse y garantizarse la capacidad de las entidades federativas de lidiar con sus propios procesos civiles y familiares dentro de un marco jurídico que brinde seguridad jurídica, para lo cual, resulta indispensable asegurar que las normas se acoplen a la realidad. Por lo anterior, respetuosamente, en oposición a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, no encontramos motivo constitucional para prohibir a los Estados federados, soberanos en su régimen interior, que ajusten su legislación procesal en materia procesal civil y familiar hasta tanto se expida la legislación única en esa materia por el Congreso de la Unión.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 83/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo IV, junio de 2022, página 3542, con número de registro digital: 30717.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021.

De manera respetuosa, me permito formular el presente voto particular, toda vez que no comparto la decisión adoptada por la mayoría de las Ministras y los Ministros, en relación con el sobreseimiento de la controversia constitucional **45/2021**.

En la sentencia aprobada por la mayoría se realizan las siguientes afirmaciones para sostener que no se acredita un principio de afectación y que, por ende, no está demostrada la existencia de un interés legítimo de la parte actora (Poder Ejecutivo de Colima):

1. Se afirma que la materia de la "energía eléctrica", se trata de una atribución exclusiva de la Federación prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Con la emisión de las normas impugnadas, el Congreso de la Unión actuó con estricto apego a su facultad exclusiva para legislar en materia eléctrica, sin que ello pueda trascender o conllevar de manera indirecta una limitante para las facultades concurrentes que, en la diversa materia medioambiental, tiene conferidas el Estado de Colima.
3. De un estudio integral de la demanda es posible advertir que las razones para impugnar el decreto controvertido se encaminan a formular alegatos en contra de cláusulas sustantivas, tales como: la afectación a los principios de libre competencia y concurrencia.
4. Al no advertirse que en la emisión del decreto impugnado se hubiere modificado o afectado alguna facultad correspondiente a la materia de medio ambiente directamente vinculada con la esfera de competencias del Estado actor, y dado que este último no hace referencia de manera concreta a la forma en que el decreto afecta su esfera de atribuciones constitucionalmente conferidas, debe considerarse que el Estado de Colima no se encuentra facultado para promover este medio de control de constitucionalidad.



En mi opinión, esos argumentos que se invocan en el fallo para justificar la "falta de interés legítimo" del accionante, en realidad implican un estudio que debiera tener lugar al resolverse el fondo de la controversia constitucional aquí planteada. Tan es así, que para justificar la falta de interés legítimo la sentencia aprobada por la mayoría hace referencia reiterada a las atribuciones, competencia y facultades tanto del Congreso de la Unión como del Poder Ejecutivo de Colima.

Considero que si analizamos el interés legítimo como lo hace la sentencia, en ningún caso habría estudio de fondo desestimando una controversia, porque siempre, en el apartado de procedencia, se diría a la parte actora que no se afectan sus facultades o que no se invade su esfera de competencia y, por tanto, que no tiene "interés legítimo"; lo que desdibuja, a mi juicio, el análisis propio de una cuestión de procedencia y la idea de un principio mínimo de agravio o de un principio de afectación en sentido amplio, como pauta para abordar de fondo una controversia constitucional, conforme al principio de favorecimiento de la acción.

Desde mi perspectiva, adverso a lo que se afirma en la sentencia, sí existe un principio de afectación en sentido amplio, que justifica la procedencia de la presente controversia constitucional.

Lo anterior, pues el Ejecutivo de Colima expuso argumentos en los que centralmente señaló que, si bien regular la materia de energía eléctrica es atribución exclusiva del Congreso de la Unión, en materia de medio ambiente existen facultades concurrentes con los Estados, conforme al artículo 73 constitucional.

Y Colima, señaló, derivado de diversas leyes generales, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático, tiene leyes locales en esta materia –medio ambiente– que a ese Poder Ejecutivo Local le confieren facultades y le imponen obligaciones de protección al ambiente y reducción de los efectos del cambio climático, incluso, dice, tiene facultades para elaborar políticas, programas y acciones concretas para mitigar los efectos del cambio climático a través de la promoción y la sustitución del uso y consumo de combustibles fósiles por fuentes de energía renovables, incluyendo la generación de energía.

En ese sentido, la parte actora alegó que por lo menos tres leyes locales de Colima (la Ley de Cambio Climático, la Ley de Energías Renovables y la Ley Ambiental) le confieren facultades y le imponen obligaciones al respecto –promover las energías limpias– incluso alude a las problemáticas ambientales que tiene el



Estado, y particularmente destacó la contaminación generada con las plantas de CFE en Manzanillo; asimismo, refirió acciones y proyectos que están en marcha en esa materia en la entidad federativa con ese objeto de promover el uso y la inversión en energías renovables (limpias).

Con todo ello, la parte actora desarrolló una argumentación orientada a evidenciar cómo las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica presentan externalidades y un impacto en su esfera competencial, porque, desde su punto de vista, afectan la efectividad de sus acciones de gobierno, y le impiden cumplir con las normas locales que le imponen fomentar una industria eléctrica sustentable.

A partir de lo anterior, considero que sí es factible concluir que la argumentación de los conceptos de invalidez que planteó la actora no está desvinculada de la demostración de que sí existe una invasión a las competencias ejecutivas del Ejecutivo del Estado, y de que las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica no se pueden ver de manera aislada o desasociadas de la normativa general y local que establece facultades y obligaciones en materia ambiental, concurrentes para la Federación, Estados y Municipios.

No soslayo que puedan surgir dudas en cuanto a si la clase de argumentación que hace el Ejecutivo Local pueda ser apta y/o suficiente para evidenciar la existencia de afectación o de invasión a su esfera de competencias, en tanto se enfrenta la emisión de una ley federal con los impactos o repercusiones que puede causar en el ejercicio de atribuciones de la autoridad accionante en cumplimiento de determinadas leyes generales o locales o en el éxito o fracaso de acciones de la administración local en materia ambiental.

Sin embargo, a mi juicio, esos son los problemas jurídicos que deben resolverse con motivo del estudio de fondo, pues son precisamente la materia de análisis de la controversia constitucional, y en todo caso, la respuesta en el sentido de que no hay la afectación o la invasión competencial alegada, o que no se afecta de algún modo el ejercicio de sus facultades, dejarla para ese momento; pero desestimar esos problemas para evidenciar que no hay interés legítimo como presupuesto de procedencia, no lo estimo apropiado.

Y desde luego, no paso por alto que no basta lo que diga el promovente en sus conceptos de invalidez, *per se*, para reconocer indefectiblemente el interés legítimo en todos los casos, sino que siempre debe tener lugar un examen casuístico que atienda a las circunstancias del caso y haga una ponderación preliminar de la argumentación; por tanto, habrá casos en los que la falta de interés legítimo sea patente y sea dable un pronunciamiento de improcedencia de la controversia constitucional.



Sin embargo, en este asunto, estimo que no estamos en ese supuesto, sino en la hipótesis general que ha admitido el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 92/99, de título: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",¹ pues la problemática planteada por la parte actora en sus conceptos de invalidez, a mi juicio, requería de un análisis más profundo y específico, que implicaba la necesidad de una respuesta sobre lo fundado o infundado de los planteamientos, lo que exigía un estudio de fondo.

Es por ello que, como señalé, no coincido con las consideraciones que sustentan el fallo aprobado por la mayoría.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 45/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 2179, con número de registro digital: 30824.

VOTOS CONCURRENTES Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 182/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad 182/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron dos requisitos previstos en el artículo 17 de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, para acceder al cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California: uno consistente en la mexicanidad por nacimiento y el otro relativo a no haber sido condenado por delito doloso. El artículo impugnado establece, en la parte conducente:

"Artículo 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere:

¹ Registro digital: 193266. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: constitucional. Tesis P./J. 92/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, tipo: jurisprudencia.



"I. Ser mexicano por nacimiento;

"...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso; ..."

Al respecto, por unanimidad de once votos (aunque con algunas concurrencias¹) quienes integramos el Tribunal Pleno determinamos que el requisito previsto en la fracción I del artículo 17 de la citada ley debía declararse inválido.

Por otro lado, respecto al segundo requisito previsto en la fracción IV del citado precepto, existió una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto en cuanto a la invalidez del precepto por considerar que vulneraba el derecho de igualdad y no discriminación. Sin embargo, cuatro integrantes del Pleno votamos en contra y por la validez de la citada disposición.² En ese sentido, se desestimó la propuesta por no alcanzar la votación calificada requerida.

El presente documento tiene como finalidad explicar las razones de mi voto en este asunto, en los dos temas. En el primero, para señalar mi concurrencia con la postura mayoritaria, respecto a la falta de competencia de las legislaturas locales para establecer el requisito "*ser mexicano por nacimiento*". En el segundo, para señalar los motivos de mi disenso con la propuesta sometida a consideración del Pleno en cuanto a invalidar el requisito de "*no haber sido condenado por delito doloso*" para acceder al cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California.

• Voto concurrente respecto a la consideración que establece la falta de competencia de las entidades federativas para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento.

En el presente asunto se analizó la constitucionalidad del artículo 17, fracción I, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja Califor-

¹ Unanimidad de once votos por la invalidez. Las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, Esquivel Mossa se apartó de consideraciones, Franco González Salas votó con reserva, Piña Hernández en contra de consideraciones, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente, igual que la suscrita.

² Mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



nia, la cual establece como requisito para ser persona comisionada, ser mexicana por nacimiento. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la norma por unanimidad de votos. La mayoría consideró que las entidades federativas no son competentes para reservar, con este requisito, el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento.

Desde mi perspectiva, el legislador local de Baja California no está legislando en materia de nacionalidad, sino condicionando el acceso a un cargo a determinados requisitos; cuestión que, como he referido en múltiples precedentes, considero que las entidades federativas sí tienen competencia, pues no se trata de una facultad expresamente conferida a la Federación.³

A continuación, expongo las razones por las que no comparto el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de las normas a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Baja California estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 que reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Baja California, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

³ **Acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 59/2018 y 4/2019** (resueltas en sesión de siete de enero de dos mil veinte), **40/2019** (resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte) **88/2018** (resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte), **93/2018** (resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte), **45/2018 y acumulada 46/2018** (resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte), **111/2019** (resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte), **67/2018 y su acumulada 69/2018**, (resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte), **AI 70/2019** (resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veintiuno).



2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

No, y para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.**"

Ciertamente, la Constitución Política del país contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, secretario de Estado, diputada, senadora, Ministra y/o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, Gobernador de un Estado, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral y Consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,⁴ etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión.**

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad,

⁴ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



sino, al contrario, los hay de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para quienes poseen la mexicanidad por nacimiento, cargos como el de gobernador, diputada, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrada de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Política del país, medularmente en el artículo 40, que dispone que *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el *"ser mexicano por nacimiento"*.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos, porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40⁵ y 41,⁶ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo**

⁵ **"Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su



lo concerniente a su régimen interior con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁷ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Baja California no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional ni en el diverso 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que deman-**

régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁶ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

⁷ "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."



da un pacto federal constitucional, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa erigirse en Constituyente para atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de ser "*mexicano por nacimiento*" en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Baja California sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método.⁸

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas

⁸ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.



Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Por lo anterior, si bien compartí la declaración de invalidez de la norma, me aparto de las consideraciones que hacen referencia a la falta de competencia de las legislaturas locales para requerir la mexicanidad por nacimiento.

• Voto aclaratorio respecto al requisito "no haber sido condenado por delito doloso" para acceder al cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California.

El proyecto de sentencia proponía declarar la invalidez del requisito relativo a "*no haber sido condenado por delito doloso*", sin embargo, no logró la mayoría calificada⁹ y la acción se desestimó. Al respecto, y tal como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 106/2019,¹⁰ precedente donde se analizó un requisito similar para cargos en la Fiscalía General de Tamaulipas, considero que el requisito es razonable para el tipo de tareas que le son encomendadas al comisionado del sistema penitenciario local.

El Congreso Local argumenta que con esta exigencia salvaguarda el sistema de seguridad local y procura que quienes ostenten cargos públicos se guíen por

⁹ Mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, quien anunció voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reserva, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología, quien anunció voto concurrente. En contra, las Ministras Piña Hernández, quien anunció voto particular y Ríos Farjat, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁰ El tema de este asunto versó sobre la inconstitucionalidad de las porciones normativas de dos artículos de la Ley Orgánica del Estado de Tamaulipas que contemplaban como requisitos para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado el no haber sido condenado por delito doloso, no estar sujeto a proceso penal y no haber sido suspendido, destituido, ni inhabilitado por la comisión de cualquier falta administrativa. En sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno reconoció su validez por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Federal, y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Me parece que el Legislativo Local advierte una realidad social que requiere afrontarse alentando la confianza ciudadana respecto a las instituciones de seguridad pública y las personas que las encabezan e integran. Es decir, el requisito tiene como finalidad que las personas que ocupen el cargo en cuestión tengan una trayectoria sin mácula precisamente por las responsabilidades asignadas, que se vinculan directamente con la seguridad pública.¹¹

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 182/2020 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 IV, junio de 2022, página 3605, con número de registro digital: 30661.

¹¹ **Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California**

"Artículo 18. El comisionado tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

"XIV. Organizar la ejecución, control, vigilancia y seguimiento a las penas que imponga o modifique el órgano jurisdiccional competente;

"XV. Supervisar la aplicación de sanciones penales impuestas por los órganos jurisdiccionales y que se cumplan en los Centro de Reinserción Social y los Centros de Internamiento para Adolescentes en el Estado, de conformidad con las leyes aplicables;"

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

ACCIÓN DE NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. LOS PLAZOS PARA PROMOVERLA ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 737 D DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, NO VULNERAN LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, SEGURIDAD JURÍDICA E IGUALDAD.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 716/2020. 12 DE ENERO DE 2022. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: MARÍA ELENA CORRAL GOYENECHÉ Y WERTHER BUSTAMANTE SÁNCHEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual de **doce de enero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve el amparo directo en revisión 716/2020, interpuesto por *****, por su propio derecho y como albacea de la sucesión de *****, en contra de la sentencia de **once de diciembre de dos mil diecinueve**, dictada por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en el juicio de amparo directo *****.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos que se narran a manera de antecedentes se advierten de la sentencia de **once de diciembre de dos mil diecinueve**, dictada en el amparo directo *****, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer



Circuito; así como de la ejecutoria de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, dictada en el recurso de reclamación 879/2020, por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las demás constancias que fueron remitidas por el órgano federal del conocimiento.

2. Preámbulo. ***** y ***** son hermanos por consanguinidad. La primera falleció intestada el diez de enero de mil novecientos noventa y ocho, y el segundo murió el veintidós de agosto de dos mil quince, dejando testamento en el que señaló como único y universal heredero a su sobrino *****.

3. Juicio de sucesión intestamentaria (***).** ***** , en su carácter de hija de ***** , promovió sucesión intestamentaria, la cual fue radicada con el número de expediente ***** , del índice del Juzgado Trigésimo Quinto de lo Familiar de la Ciudad de México.

4. Dentro del acervo hereditario se encontraba el inmueble ubicado en ***** , número ***** , colonia ***** , alcaldía ***** , el cual estaba en posesión de ***** , sobrino de la *de cujus*.

5. El ocho de marzo de dos mil diez, el Juez declaró como única y universal heredera a ***** .

6. Seguidas las etapas procesales respectivas, el **dos enero de dos mil doce**, se adjudicó el citado inmueble a favor de la única y universal heredera ***** , resolución que se declaró firme el **nueve de febrero siguiente**.

7. Juicio de prescripción adquisitiva (***).** En la vía ordinaria civil, el señor ***** demandó de la sucesión de ***** y de ***** (como apoderado de la *de cujus*), la prescripción adquisitiva a su favor del inmueble referido. De este asunto conoció el Juez Trigésimo Octavo de lo Civil de la Ciudad de México, quien mediante sentencia dictada el **veintitrés de abril de dos mil trece**, acogió la acción.

8. Sin embargo, el tribunal de alzada, en cumplimiento del amparo directo ***** , del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, revocó dicha sentencia y **declaró infundada** la acción de prescripción.



9. Juicio de terminación del contrato de usufructo y comodato (*****). El diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, *****, en su carácter de adjudicataria y albacea de la sucesión de *****, demandó de *****, **la terminación del contrato de usufructo** celebrado el trece de febrero de dos mil siete entre *****, como apoderado de la fallecida ***** y el demandado, sobre el inmueble propiedad de la sucesión, y de *****, demandó **la nulidad del contrato de comodato** de primero de enero de dos mil quince, que celebró con el diverso demandado (*****), respecto del mismo inmueble, en consecuencia la actora reclamó la desocupación y entrega del aludido inmueble.

10. El uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Juez Trigésimo Quinto de lo Civil de la Ciudad de México dictó sentencia en la cual declaró la terminación del contrato de usufructo y la nulidad del contrato de comodato, ordenó la desocupación y entrega del bien inmueble y condenó a los demandados al pago de la renta devengada.

11. El diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el tribunal de apelación, en cumplimiento del amparo directo *****, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, **confirmó** en lo sustancial dicha resolución, únicamente la modificó para absolver del pago de renta a *****.

12. Cabe señalar que, en relación con este asunto, ***** también promovió el juicio de amparo directo *****, en el cual se le negó la protección federal solicitada.

13. Recursos de revisión (7773/2017 y 7462/2017). En contra de las resoluciones de los juicios de amparo referidos, los demandados interpusieron recursos de revisión, los cuales fueron desechados mediante acuerdos emitidos por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaciones que se confirmaron al resolverse las respectivas reclamaciones 74/2018¹ y 187/2018.²

¹ Fallado el treinta de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

² Fallado el veintisiete de junio de dos mil dieciocho, 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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



14. Juicio testamentario de *** (*****).** Mediante resolución de quince de agosto de dos mil dieciséis, se declaró albacea y heredero universal a *****, en el juicio testamentario a bienes de *****, radicado con el número de expediente *****, del índice del Juzgado Décimo Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos.

15. Juicio de nulidad de instrumento notarial (***).** El veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, *****, como adjudicataria y albacea de la sucesión de *****, demandó de la sucesión de *****, en la vía ordinaria civil, la nulidad del instrumento notarial ***** de veinticinco de marzo de dos mil diez, en el cual: i) se reconoció validez al poder notarial *****, de veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos, supuestamente otorgado por la señora ***** a favor de su hermano *****; y, ii) se celebró el contrato de compraventa de cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

16. El asunto se radicó ante el Juzgado Tercero Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado de Morelos, el cual se encuentra pendiente de resolución.

17. Acción de nulidad de juicio concluido (***).** El dos de octubre de dos mil dieciocho, *****, por propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión a bienes de *****, promovió juicio ordinario civil en contra de *****, del director del Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México y de *****, notario público *****, de quienes, en esencia, reclamó:

- La nulidad del acta de nacimiento de ***** de nueve de septiembre de mil novecientos cincuenta y seis, ante la falta de comparecencia de ***** ante el Registro Civil.

- La nulidad de todo lo actuado en los juicios *****, *****, ***** y ***** antes señalados, porque en todos ellos ***** actuó con base en un acta de nacimiento apócrifa.

18. De la demanda conoció el Juez Vigésimo Cuarto de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien la admitió a trámite el **nueve de octubre de dos mil dieciocho.**



19. Apelación (***).** En contra de la admisión de demanda, ***** interpuso recurso de apelación, el cual conoció la Cuarta Sala de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la que admitió el recurso el **quince de enero de dos mil diecinueve**.

20. Recurso de reposición. ***** interpuso recurso de reposición en contra de la admisión de la apelación, en el que refirió que este medio de defensa no es de tramitación inmediata, sino preventiva, para resolverse de manera conjunta con la apelación que en su caso se interponga contra la sentencia definitiva.

21. El diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, la Sala declaró infundado el recurso y confirmó el auto impugnado, sobre la base de que el juicio de nulidad es un juicio especial, de modo que conforme al artículo 714 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México,³ todas las apelaciones se tramitan de forma inmediata.

22. Sentencia del recurso de apelación (***).** El quince de mayo de dos mil diecinueve, el tribunal de alzada resolvió el recurso de apelación en el sentido de revocar el auto recurrido y sobreseer en el juicio, al considerar que la acción de nulidad de juicio concluido se presentó fuera de los plazos señalados para tal efecto, en términos del artículo 737 D del ordenamiento en cita.⁴

23. Amparo directo (***).** En desacuerdo con esta determinación, ***** , por propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión a bienes de ***** , promovió juicio de amparo directo, el cual fue registrado con el número ***** del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el que, sustancialmente, hizo valer los siguientes conceptos de violación.

³ **Artículo 714.** En las resoluciones dictadas en los procedimientos y juicios especiales, que fueren apelables conforme a este código, el recurso procederá en el efecto devolutivo de tramitación inmediata; salvo lo dispuesto en el artículo 497 de este código. En el mismo efecto devolutivo de tramitación inmediata se substanciarán las apelaciones a que se refiere la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal."

⁴ **Artículo 737 D.** En ningún caso podrá interponerse la acción de nulidad de juicio concluido:

I. Si ha transcurrido un año desde que hubiere causado cosa juzgada la resolución que en ese juicio se dictó; y,

II. Si han transcurrido tres meses desde que el recurrente hubiere conocido o debió conocer los motivos en que se fundare la misma."



a) Violación procesal. El quejoso adujo que fue incorrecta la admisión del recurso de apelación, ya que se pasó por alto que el juicio se admitió como ordinario civil y no como uno especial, de modo que le eran aplicables las reglas generales del recurso de apelación, conforme a las cuales debió reservarse su tramitación para resolverse de manera conjunta con la apelación que en su caso se hiciera valer en contra de la sentencia definitiva. Por lo tanto, al darle curso al recurso de forma inmediata, se violó su derecho de acceso a la justicia y debido proceso.

b) Cuestiones de legalidad

b1) Señaló que los plazos previstos en el artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, son de prescripción y no de caducidad, por lo que este tema solamente podía ser analizado en la sentencia definitiva.

b2) El tribunal de apelación pasó por alto que, no sólo se está reclamando la nulidad del juicio sucesorio, sino de diversos procedimientos.

b3) La demanda sí se promovió en tiempo, debido a que se enteró de la falsedad del acta de nacimiento hasta el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho.

b4) Es incorrecto que el acta de nacimiento se haya analizado conforme a la legislación de la Ciudad de México.

c) Inconstitucionalidad. El promovente hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México,⁵ aduciendo que los plazos contemplados para promover la acción de nulidad de juicio concluido son muy breves, de modo que imposibilitan su ejercicio y constituyen un obstáculo irracional y desproporcionado para el acceso

⁵ "Artículo 737 D. En ningún caso podrá interponerse la acción de nulidad de juicio concluido:

"I. Si ha transcurrido un año desde que hubiere causado cosa juzgada la resolución que en ese juicio se dictó y;

"II. Si han transcurrido tres meses desde que el recurrente hubiere conocido o debió conocer los motivos en que se fundare la misma."



a la justicia, además de que viola el derecho a la igualdad, pues dichos plazos de prescripción son menores que los previstos para otro tipo de acciones.

24. ***** promovió amparo adhesivo.

25. El once de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado **negó la protección constitucional solicitada** y declaró sin materia el amparo adhesivo, con base en los siguientes argumentos:

a) En cuanto a la violación procesal, el órgano federal indicó que la acción de nulidad de juicio concluido se trata de un juicio especial y no de uno ordinario, de modo que, tal como determinó el tribunal de alzada, las apelaciones respectivas deben tramitarse de forma inmediata, ya que así lo dispone expresamente el artículo 714 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.

b) Respecto a los temas de legalidad, el Tribunal Colegiado consideró:

b1) Al margen de si los plazos en estudio son de caducidad o prescripción, lo relevante es que el promovente presentó su demanda evidentemente en exceso a los mismos.

b2) No es verdad que los plazos pudieran computarse a partir del veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, en tanto que, previamente a esta fecha, ***** ya lo había demandado, ostentando su calidad de única heredera de la sucesión de *****.

b3) Es irrelevante que se haya analizado el acta de nacimiento conforme a una legislación equivocada, si finalmente se sobreseyó en el juicio.

c) En cuanto al tema de constitucionalidad, el tribunal federal señaló que el artículo analizado sí es constitucional, por lo siguiente:

c1) El artículo 17 de la Constitución Política del País, reservó al legislador ordinario la facultad de fijar los plazos y términos, conforme a los cuales se debe administrar justicia.



c2) El que los plazos sean breves se justifica porque la finalidad de esta acción es destruir los efectos de la cosa juzgada, de manera que, en atención al principio de seguridad jurídica, estos plazos no podrían ser muy largos o indeterminados, ya que se generaría un estado de desconfianza e incertidumbre respecto a todo el sistema judicial.

c3) No es factible llevar a cabo un ejercicio de comparación con los plazos de prescripción previstos para otras acciones, ya que cada una posee elementos que las distinguen de las demás. Máxime que, en el caso, la acción de nulidad de juicio concluido es la única que tiene el alcance de destruir los efectos de la cosa juzgada.

26. Recurso de revisión (***).** En contra de la sentencia anterior, *****, por propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión a bienes de *****, interpuso el recurso de revisión que aquí se analiza, en el cual se plantearon, sustancialmente, los siguientes agravios:

a) Violación procesal. El recurrente adujo que el Tribunal Colegiado debió llevar a cabo una interpretación conforme y sistemática de los artículos que regulan los recursos de apelación en general, así como las disposiciones relativas a las acciones de nulidad de juicio concluido, para llegar a la conclusión de que debió reservarse la tramitación del respectivo recurso de apelación para resolverse de manera conjunta con la que en su momento se hiciera valer en contra de la sentencia definitiva, pues de lo contrario se viola su derecho de acceso a la justicia y debido proceso.

b) Cuestiones de legalidad

b1) Señaló que el Tribunal Colegiado no analizó que los plazos previstos en el artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, son de prescripción y no de caducidad, por lo que este tema únicamente podía ser analizado en la sentencia definitiva.

b2) Que se pasó por alto que, no sólo se está reclamando la nulidad del juicio sucesorio, sino de diversos procedimientos.



c) Inconstitucionalidad. Indicó que el Tribunal Colegiado soslayó que los plazos contemplados para promover la acción de nulidad de juicio concluido son muy breves, de modo que imposibilitan su ejercicio y constituyen un obstáculo irracional y desproporcionado para el acceso a la justicia, además de que viola el derecho a la igualdad, pues dichos plazos de prescripción son menores que los previstos para otro tipo de acciones, así como que el derecho a la cosa juzgada no es absoluto. Máxime si se considera que, en el caso, se trata de una cosa juzgada que deriva de un procedimiento llevado a cabo con base en documentos falsos.

27. Desechamiento del recurso de revisión. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acuerdo de siete de febrero de dos mil veinte, registró el recurso de revisión con el número de toca 716/2020 y lo desechó, al considerar que el asunto no implicaba la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

28. Recurso de reclamación 879/2020. Inconforme con el desechamiento, el señor ***** , por propio derecho y como albacea de la sucesión de ***** , interpuso recurso de reclamación, el cual se resolvió por esta Primera Sala en sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veinte,⁶ en el sentido de declararlo fundado y revocar el acuerdo recurrido, por las siguientes razones:

a) Se satisface el requisito sobre la existencia de un tema propiamente constitucional, ya que en la demanda de amparo se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 737 D, fracciones I y II, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.

b) El asunto sí reviste la importancia y trascendencia necesarias para su procedencia, ante la falta de una jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, de manera que el estudio del presente asunto podría generar un criterio obligatorio al respecto.

⁶ Resuelto por mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



29. Admisión del recurso de revisión y turno a ponencia. En cumplimiento a la resolución anterior, por acuerdo de la presidencia de este Alto Tribunal de quince de julio de dos mil veintiuno, se admitió a trámite el presente amparo directo en revisión y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

30. Finalmente, el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno esta Primera Sala se avocó a su conocimiento y se ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

II. COMPETENCIA

31. 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; 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.⁷

III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

32. Conforme al artículo 5o., 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 al ahora recurrente ***** por propio derecho y como albacea de la sucesión de ***** la calidad de quejosa.⁸

⁷ 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.

⁸ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."



33. 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 quince al veintiocho de enero de dos mil veinte. Dado que el recurso se interpuso el veintiocho de enero de dos mil veinte en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, éste se presentó oportunamente.⁹

IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

34. De conformidad con la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual solamente procede 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.

35. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal 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 la quejosa, siempre que tales aspectos sean de interés excepcional para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

36. Por su parte, el segundo punto del Acuerdo Número 9/2015, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, indica que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, una vez que se surta el requisito relativo a la existencia de un tema de constitucionalidad, cuando:

⁹ El Tribunal Colegiado dictó la sentencia recurrida el once de diciembre de dos mil diecinueve, se notificó personalmente al recurrente el trece de enero de dos mil veinte y surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el catorce del citado mes y año. No cuentan en dicho cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de dos mil veinte, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



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.

37. Entonces, para que proceda el recurso de revisión, en principio debe verificarse que en la sentencia recurrida existan los temas de constitucionalidad apuntados y, una vez solventado este requisito, determinar si satisface el interés excepcional.

38. En el caso, como se resolvió en el referido recurso de reclamación 879/2020, sí se cumplen los referidos requisitos por lo siguiente:

a) Se satisface el requisito sobre la existencia de un tema propiamente constitucional, ya que en la demanda de amparo se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 737 D, fracciones I y II, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.

b) El asunto sí reviste la importancia y trascendencia necesarias para su procedencia, ante la falta de una jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, de manera que el estudio del presente asunto podría generar un criterio obligatorio al respecto.

39. En ese sentido, el presente recurso de revisión es procedente.

V. ESTUDIO

40. El tema de decisión en el presente asunto se circunscribe a dilucidar si el artículo 737 D, fracciones I y II, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, que prevé los plazos en los cuales puede promoverse la acción de nulidad de juicio concluido, viola los derechos de acceso a la justicia, seguridad jurídica e igualdad, como aduce el señor ***** , así como si tales términos resultan razonables, pues el recurrente considera que son muy breves.



41. El precepto impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 737 D. En ningún caso podrá interponerse la acción de nulidad de juicio concluido:

"I. Si ha transcurrido un año desde que hubiere causado cosa juzgada la resolución que en ese juicio se dictó; y,

"II. Si han transcurrido tres meses desde que el recurrente hubiere conocido o debió conocer los motivos en que se fundare la misma."

42. Los argumentos del señor ***** son infundados, como se demostrará en los siguientes apartados.

Derecho de acceso a la justicia

43. El derecho de acceso a la justicia encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional, que en su segundo párrafo señala lo siguiente:

"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."

44. Este derecho también se encuentra previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el numeral 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues en ellos se dispone lo siguiente:

"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 14.

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores."

45. De lo dispuesto en los preceptos antes referidos, se advierte que el derecho de acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de que los gobernados puedan acudir ante tribunales imparciales e independientes, previamente establecidos, para solicitar impartición de justicia, sino que además, conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar el buen funcionamiento de los mismos, a efecto de que en los plazos y términos que marcan las leyes y cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento, diriman sin costo alguno las controversias sometidas a su consideración.

46. Ahora bien, con relación a la obligación que con motivo de ese derecho se impone al Estado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que existen cuatro principios que contribuyen a dar efectividad a la posibilidad de que el gobernado acuda a los tribunales solicitando que éstos impartan justicia.¹⁰

¹⁰ Jurisprudencia 2a./J. 192/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, con número de registro digital: 171257, cuyo texto es: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE



47. Esos principios, que esta Primera Sala comparte, son los siguientes:

- **Principio de justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

- **Principio de justicia completa**, el cual obliga a que la autoridad que conoce del asunto, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

- **Principio de justicia imparcial**, obliga a que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y

INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."



• **Principio de justicia gratuita**, estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobren a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

48. Con relación al primero de esos principios, que es el que interesa para el presente caso, se advierte lo siguiente:

49. Como *la prontitud de la impartición de justicia* es un concepto subjetivo, el propio artículo 17 constitucional lo ligó a los plazos y términos que para tal efecto establezcan las leyes.

50. Esta liga, es lo que da seguridad al propio gobernado, pues implica que esos plazos y términos deben estar previamente establecidos en la ley o leyes que resulten aplicables al caso, y que, por ende, a ellos deben ajustarse tanto las autoridades encargadas de impartir justicia como los propios justiciables, pues al estar contenidos en las leyes, tienen conocimiento previo de ellos.

51. Lo anterior implica que el acceso de los gobernados a los órganos jurisdiccionales y su actuación en ellos, no es irrestricta, pues están limitados por una determinada temporalidad.

52. En ese orden de ideas, si bien es verdad que todo gobernado tiene derecho de acudir a los tribunales a plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, también es cierto que ese derecho se debe ejercer **de manera oportuna**; es decir, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que éste, según sea el caso, prescriba, precluya o caduque.

53. En efecto, en atención a la seguridad jurídica que debe regir el procedimiento, el gobernado está constreñido a ejercer oportunamente las acciones en que sustente su pretensión, pues de lo contrario, puede perder su derecho para hacerlo valer con posterioridad.



54. Como se ve, esta situación, implica una sanción que se impone al gobernado que no ejercita o reclama oportunamente su derecho.

55. Lo anterior, porque si bien la garantía de acceso a la justicia es un derecho que tiene el gobernado frente al poder público, ese derecho es correlativo de una obligación, que contribuye al buen funcionamiento de la administración e impartición de justicia, la cual consiste en que el gobernado se sujete a cumplir con los requisitos, términos y condiciones que imponen la leyes sustantivas y procesales; por tanto, cualquier persona que pretenda tener acceso a la justicia, debe manifestar esa voluntad de manera oportuna, ya que de lo contrario, la ley, a través de la prescripción, preclusión o caducidad, presume una falta de interés al respecto.

56. Esto con la finalidad de impedir que quede al arbitrio de los gobernados el retardar o postergar indefinidamente la posibilidad de poner en marcha el mecanismo judicial a efecto de solicitar impartición de justicia, con la consecuente incertidumbre e inseguridad que pudiera provocarse a terceros, de ahí la necesidad de sancionar ese desinterés a través de la caducidad o prescripción.

Derecho de seguridad jurídica

57. Además, la cosa juzgada también se vincula con el derecho de acceso a la justicia y la garantía de seguridad jurídica a que aluden los artículos 14 y 17 de la Constitución Política del País, pues este derecho no sólo implica la posibilidad de que los gobernados puedan acudir ante tribunales solicitando impartición de justicia, sino que también conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar que la resolución que dirime la controversia respectiva sea respetada con todas las consecuencias jurídicas que tenga y, que por ende, podrá ejecutarse, ya que de lo contrario, este derecho no sería efectivo.

58. En ese sentido, si el artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, establece los plazos en que debe ejercerse la acción de nulidad de juicio concluido, de inicio debe considerarse que ese precepto, no sólo tiende a contribuir al derecho de acceso a la justicia, sino que, además,



resulta acorde a la garantía de seguridad jurídica, por tanto, no tiene razón el señor ***** cuando afirma que la aplicación de ese precepto le priva de este derecho.

59. Por otra parte, la garantía de seguridad jurídica ha sido definida como un principio que debe informar todos los ordenamientos jurídicos que se aprecien de ser democráticos, en tanto que se basa en la certeza, la legalidad, la jerarquía y la publicidad de las normas, así como en la irretroactividad de las leyes menos favorables.

60. En esa virtud, los ordenamientos legales de un estado democrático como el nuestro, no sólo deben delimitar las esferas jurídicas y el ámbito de actuación de los poderes públicos, sino que, además, debido a su publicidad, deben permitir predecir, en la medida de lo posible, la manera en que deben actuar las autoridades y las consecuencias que han de tener los actos y conductas de las personas, pues en la medida en que ello se sabe, también se otorga certeza a los gobernados.

61. Luego, si el artículo tildado de inconstitucional establece lo siguiente:

"Artículo 737 D. En ningún caso podrá interponerse la acción de nulidad de juicio concluido:

"I. Si ha transcurrido un año desde que hubiere causado cosa juzgada la resolución que en ese juicio se dictó; y,

"II. Si han transcurrido tres meses desde que el recurrente hubiere conocido o debió conocer los motivos en que se fundare la misma."

62. No queda sino concluir que el precepto en cuestión no vulnera la garantía de seguridad jurídica a que alude el señor *****.

63. Esto es así, pues de ese artículo se desprende con claridad que la acción de nulidad de juicio concluido necesariamente debe promoverse antes



de que la sentencia dictada en ese juicio tenga un año de haber causado cosa juzgada; y que si por alguna circunstancia, quien pretende esa acción conoció o pudo haber conocido la sentencia relativa, entonces sólo tendrá tres meses para ejercitar la acción correspondiente.

64. De manera que, si la redacción de ese artículo permite conocer con certeza los plazos en que debe ejercitarse la acción de nulidad de juicio concluido, es evidente que, en virtud de esos plazos, también se puede predecir fácilmente cuál será el actuar de la autoridad jurisdiccional competente si la acción se ejercita dentro de esos plazos y cuál su proceder si se intenta fuera de ellos.

65. En ese orden de ideas, si los plazos en cuestión se encuentran previamente definidos y, por ende, no queda al arbitrio del juzgador el establecerlos o el decidir cuándo aplicarlos y cuándo no, no puede considerarse que el precepto en cuestión vulnere la garantía de seguridad jurídica referida.

Derecho a la igualdad

66. Por otro lado, el que los plazos previstos para el ejercicio oportuno de la acción de nulidad de juicio concluido no sean iguales a los de otras acciones, es insuficiente para considerar que la norma combatida es inconstitucional, pues como ya se dijo, si el propio artículo 17 constitucional establece que la administración de justicia debe ser en los plazos y términos que marcan las leyes, es evidente que esta determinación **forma parte de la libertad de configuración legislativa**, en el entendido de que cada acción cuenta con sus propias particularidades, de modo que son susceptibles de comparación, máxime que como se verá en el siguiente apartado, la acción de nulidad de juicio concluido es la única que tiene como objeto la destrucción de los efectos de la cosa juzgada.

Razonabilidad de los plazos cuestionados

67. Al respecto, cabe aclarar que, si bien se deja a voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia y, por ende, el plazo en que debe operar la preclusión, lo cierto es que **esa voluntad no es irrestricta**, tal como se advierte de las siguientes tesis de jurisprudencias P./J. 113/2001 y 1a./J. 42/2007:



"JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da."¹¹

¹¹ Época: Novena Época. Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 113/2001, página 5, derivada de la contradicción de tesis 35/2000. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito. 10 de septiembre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.



"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."¹²

68. En ese orden de ideas, los plazos y términos que el legislador ordinario debe establecer en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional,

¹² Época: Novena Época. Registro digital: 172759. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional, tesis 1a./J. 42/2007, página 124. Quinto precedente: Amparo directo en revisión 631/2006. Almacenadora Regional del Golfo, S.A. de C.V. 4 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.



deben estar constitucionalmente justificados; además, no deben ser excesivos o carentes de razonabilidad y proporcionalidad.

69. Atendiendo a lo anterior, en primer lugar, se debe señalar que a criterio de esta Primera Sala, el contenido del artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México **persigue un fin constitucionalmente válido**, pues el establecimiento de un límite temporal para que se ejercite la acción de nulidad de juicio concluido, necesariamente contribuye a dar certeza y seguridad jurídicas a los gobernados.

70. Ahora bien, si al establecer la acción de nulidad de juicio concluido, el legislador ordinario quiso asegurar que las personas que se vieran afectadas por la tramitación de un juicio fraudulento pudieran estar en posibilidad de hacerlo valer y, para ese efecto, hizo referencia a un plazo de tres meses a partir de que se tiene conocimiento de los vicios en que se pueda sustentar esta acción, es evidente que ese plazo, es razonable y proporcional con el fin buscado, en tanto que no sólo inicia a partir de que se tiene conocimiento o se debió tener conocimiento de los hechos en que se sustenta la nulidad, sino que además, es suficiente para que quien desee intentar la acción correspondiente, pueda preparar la demanda y allegarse de las pruebas necesarias para demostrar la pretensión.

71. De la misma manera, el plazo de un año después de que cause cosa juzgada la resolución o sentencia emitida en el juicio cuya nulidad se pretende, tampoco carece de razonabilidad o proporcionalidad en perjuicio de quien pretende ejercer la acción, pues como ya se mencionó, el derecho de acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de que los gobernados puedan acudir ante tribunales solicitando impartición de justicia, sino que también conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar que la resolución que dirime la controversia respectiva sea respetada con todas las consecuencias jurídicas que tenga y que, por ende, pueda ejecutarse, ya que de lo contrario, el derecho de acceso a la justicia no sería efectivo.

72. Esa garantía de ejecución que de acuerdo con el Texto Constitucional debe estar prevista en las leyes federales y locales, es lo que se relaciona con la



institución procesal de la cosa juzgada, porque la firmeza y plena ejecución de las resoluciones se logra únicamente en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico, como resultado de un juicio que cumpliendo con todas las formalidades esenciales del procedimiento ha concluido en todas sus instancias, hasta el punto de que lo decidido en él ya no es susceptible de discutirse, pues la seguridad y certeza jurídicas de lo ahí decidido ya no está a discusión y, en consecuencia, goza de inmutabilidad, eficacia y ejecutividad.

73. Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia P./J. 85/2008, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, con número de registro digital: 168959, cuyo rubro es: "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹³

¹³ "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica. Por otra parte, la figura procesal citada también encuentra fundamento en el artículo 17, tercer párrafo, de la Norma Suprema, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, pues dentro de aquélla se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos. En ese sentido, la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales."



74. Por otra parte, es verdad que la cosa juzgada resultante de la tramitación de un juicio, en el que se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento, no puede estar sujeta a discusión, pues la seguridad jurídica que brinda a la impartición de justicia la convierte en uno de los pilares del Estado de derecho, en tanto que busca otorgar certeza a los litigantes de que la actividad jurisdiccional puesta en movimiento para la resolución de un determinado conflicto solamente se desarrollará una vez y culminará con una sentencia definitiva firme, la cual no sólo es capaz de poner fin a las controversias, sino que además brinda estabilidad y seguridad a los derechos en litigio.

75. Por esta razón, por regla general, la impugnación de la cosa juzgada es excepcional, en la medida de que el sistema jurídico está integrado por diversas instancias y medios de defensa que permiten a los interesados impugnar de manera oportuna las decisiones jurisdiccionales a fin de reparar cualquier vicio del que pudieran adolecer, es por ello que la institución procesal de la cosa juzgada, se identifica con la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido éste como el que fue seguido cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que las partes tuvieron la oportunidad de hacer uso de los medios de impugnación en caso de considerar que ello no ocurrió así.¹⁴

76. Así, se puede concluir que la institución procesal de la cosa juzgada se relaciona con el derecho de acceso efectivo a la justicia y se vincula a la seguridad jurídica, en la medida en que se identifica con una sentencia firme que, por

¹⁴ Se debe recordar que, aunque la cosa juzgada sólo se configura cuando una sentencia se encuentra firme, en tanto que se considera la verdad legal que ya no admite en su contra ningún recurso o medio de impugnación; por disposición expresa de las leyes, existen fallos que no obstante su firmeza, no adquieren la calidad de cosa juzgada en virtud de que lo resuelto en ellos puede ser modificado cuando cambien las circunstancias que imperaban cuando se emitieron. Un ejemplo de ello se encuentra en lo dispuesto en el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, pues de acuerdo con ese precepto, las resoluciones judiciales dictadas en negocios de alimentos, ejercicio y suspensión de la patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que las leyes prevean, pese a la firmeza que puedan tener porque en su contra ya no proceda ningún recurso o medio de impugnación, no adquieren la calidad de cosa juzgada, pues éstas pueden modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción.



provenir de un juicio concluido, se presume fueron cumplidas todas las formalidades esenciales del procedimiento, y constituye una verdad legal que ya no es susceptible de discusión.

77. En tal virtud, se encuentra plenamente justificado que pasado un año a partir de que causó cosa juzgada la sentencia o resolución emitida en el juicio cuya nulidad se pretende, o bien, tres meses a partir de que se tuvo conocimiento de este juicio, ya no pueda intentarse la acción referida, pues por la seguridad jurídica que brinda a la impartición de justicia, la cual como ya se dijo, es uno de los pilares del Estado de derecho, no puede permitirse que lo resuelto en un juicio pueda cuestionarse de manera indefinida, por el contrario, esa posibilidad excepcional, debe estar acotada lo máximo posible a fin de no generar inseguridad jurídica, en aquel que ya obtuvo una sentencia a su favor.

78. Atendiendo a lo anterior, es válido aseverar que los plazos a que alude el artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, no sólo persiguen un fin constitucionalmente válido, sino que, además, no son excesivamente reducidos como alude el señor *****; sino que, por el contrario, son razonables y proporcionales al fin que persiguen.

Agravios inoperantes

79. Por otro lado, los demás agravios, en los cuales el señor ***** controvierte la admisión del recurso de apelación, contra el auto que había admitido a trámite el juicio de origen, así como aquellos en los que aduce incongruencia del Tribunal Colegiado al no analizar que los plazos en cuestión son de prescripción y no de caducidad, por lo que este tema únicamente podía ser analizado en la sentencia definitiva y pasa por alto que, no sólo se está reclamando la nulidad del juicio sucesorio, sino de diversos procedimientos, se declaran **inoperantes**, toda vez que son cuestiones de mera legalidad.

80. Apoya lo anterior, en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por esta Primera Sala:

"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.**¹⁵

81. Cabe señalar que sobre los temas antes analizados existen los precedentes de esta Primera Sala, amparo directo en revisión 3982/2014¹⁶ y amparo directo 37/2014,¹⁷ que se resolvieron en el mismo sentido que la presente ejecutoria.

VI. DECISIÓN

82. Dadas las conclusiones alcanzadas, procede confirmar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *********, por su propio derecho y como albacea de la sucesión de *********, en contra de la autoridad y acto precisados en esta ejecutoria.

¹⁵ Registro digital: 172328. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: común. Tesis: 1a./J. 56/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730, tipo: jurisprudencia, quinto precedente: Amparo directo en revisión 4/2007, resuelto el 7 de febrero de 2007, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

¹⁶ Resuelto el veinticinco de febrero de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros y Ministra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁷ Resuelto el once de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidente Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.



Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su 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 votó con el sentido pero se separa del párrafo sesenta y tres, además se reserva su derecho a formular voto recurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

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

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 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 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

ACCIÓN DE NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. LOS PLAZOS PARA PROMOVERLA ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 737 D DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, NO VULNERAN LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, SEGURIDAD JURÍDICA E IGUALDAD.

Hechos: Una persona demandó la nulidad de diversos juicios concluidos, bajo el argumento de que su contraparte compareció a tales procedimientos utilizando un acta de nacimiento apócrifa. En el juzgado se admitió la demanda, pero el tribunal de alzada revocó esta decisión y sobreseyó



el juicio de nulidad porque la demanda se presentó fuera de los plazos previstos en el artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México. Inconforme con tal decisión, la parte actora promovió un juicio de amparo directo en donde reclamó la inconstitucionalidad de ese precepto, al considerar que vulnera los derechos de acceso a la justicia, seguridad jurídica e igualdad. El juicio de amparo le fue negado y esa resolución fue impugnada por la parte quejosa mediante el recurso de revisión.

Criterio jurídico: Los plazos señalados en el artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México no vulneran los derechos de acceso a la justicia, seguridad jurídica e igualdad, pues persiguen un fin constitucionalmente válido consistente en la protección de la cosa juzgada a través del establecimiento de un límite temporal para que se ejercite la nulidad de un juicio concluido, con lo que se contribuye a dar certeza y seguridad a los gobernados. Además, los referidos plazos son claros, razonables y proporcionales con este fin, de ahí que su diferencia con los plazos para otro tipo de juicios es compatible con la libertad de configuración legislativa en cumplimiento con lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: El artículo 737 D del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México dispone el plazo de un año para promover la acción de nulidad de juicio concluido a partir de que causó estado la determinación que resolvió esa controversia, o bien, dentro de tres meses siguientes a que la parte relativa conoció o debió conocer los motivos en los que se funde la acción de nulidad.

La fijación de tales plazos es compatible con los derechos de acceso a la justicia y de seguridad jurídica porque constituyen requisitos legales claros sobre la oportunidad que toda persona que acuda ante los tribunales debe cumplir para impedir que quede al arbitrio de quien promueve el retardar o postergar indefinidamente la posibilidad de ejecutar una resolución judicial que ha cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento, a



partir de lo cual el derecho a la justicia no sería efectivo, con la consecuente incertidumbre e inseguridad jurídica que ello produce.

Dichos plazos tampoco afectan el derecho a la igualdad porque corresponden con la particularidad de la acción de nulidad de juicio concluido de destruir los efectos de la cosa juzgada, lo que permite diferenciarla con otro tipo de juicios, de modo que no es susceptible de comparación y su establecimiento forma parte de la libertad configurativa del legislador en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, los plazos señalados persiguen un fin constitucionalmente válido, pues el establecimiento de un límite temporal, aunque breve, es suficiente para ejercitar la referida acción de nulidad para dar certeza y seguridad jurídica a los gobernados. Además, dichos plazos son razonables y proporcionales con este fin, pues la cosa juzgada constituye uno de los pilares del Estado de Derecho, de modo que no puede permitirse que lo resuelto en un juicio sea cuestionado indefinidamente, por el contrario, esa posibilidad excepcional debe estar acotada con el fin de no generar inseguridad jurídica a las partes y a terceros.

1a./J. 12/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 716/2020. Ariel Ortiz Reyes, por su propio derecho y como albacea de la sucesión de Francisco Ortiz Duarte. 12 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido pero se separó de algunos párrafos y 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. Secretarios: María Elena Corral Goyeneche y Werther Bustamante Sánchez.

Tesis de jurisprudencia 12/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



IMPEDIMENTO PARA CONTRAER MATRIMONIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4.7, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA DEL GOBIERNO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022, CONSISTENTE EN PADECER "ENFERMEDADES CRÓNICAS E INCURABLES QUE SEAN CONTAGIOSAS O HEREDITARIAS", CONTRAVIENE LOS DERECHOS A LA SALUD Y AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

IMPEDIMENTO PARA CONTRAER MATRIMONIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4.7, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA DEL GOBIERNO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022, CONSISTENTE EN PADECER "ENFERMEDADES CRÓNICAS E INCURABLES QUE SEAN CONTAGIOSAS O HEREDITARIAS", ESTÁ REDACTADO EN TÉRMINOS NEUTROS Y, POR TANTO, NO CONLLEVA UNA DISCRIMINACIÓN SUSTENTADA EN LA PREFERENCIA SEXUAL DE LAS PERSONAS.

IMPEDIMENTO PARA CONTRAER MATRIMONIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4.7, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA DEL GOBIERNO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022, CONSISTENTE EN PADECER "ENFERMEDADES CRÓNICAS E INCURABLES QUE SEAN CONTAGIOSAS O HEREDITARIAS", NO ES ABSOLUTO, EN TANTO QUE PUEDE DISPENSARSE POR ESCRITO, PERO ES EXCESIVO, AL NO RECONOCER TODAS LAS MANERAS EN QUE PUEDE EXPRESARSE EL CONSENTIMIENTO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 670/2021. 27 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.



VISTOS para resolver los autos relativos al amparo directo en revisión **670/2021**, interpuesto por ***** , actuando como representante común de la parte quejosa, en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito el veintitrés de octubre de dos mil veinte emitida en el amparo directo *****; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado por ***** , por propio derecho y en su carácter de representante común de la parte demandada, apelada en el juicio natural de origen y en calidad de albacea definitivo de la sucesión intestamentaria a bienes de ***** , así como en su carácter de legítimo ascendiente (padre) del referido *de cujus*, promovió juicio de amparo directo contra la sentencia emitida por la Sala Familiar Regional de Texcoco, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve y su ejecución, en el toca ***** .

2. Mediante auto de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito registró el asunto con el número de expediente ***** y lo admitió; asimismo, tuvo a ***** como representante común de la parte quejosa, y como tercero interesado a ***** , quien posteriormente formuló alegatos y promovió amparo adhesivo.

3. Seguidos los trámites procesales correspondientes, en sesión de veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que **negó el amparo principal** y **declaró sin materia el amparo adhesivo**.

4. SEGUNDO.—**Interposición del recurso de revisión.** Inconforme con la resolución, ***** , actuando como representante común de la parte quejosa, interpuso recurso de revisión mediante escrito recibido el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, en la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados de Circuito en Nezahualcóyotl, Estado de México.

5. Por auto de once de diciembre siguiente, el presidente del órgano colegiado tuvo por interpuesto el recurso, ordenó dar el trámite respectivo, así como la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



6. **TERCERO.—Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el recurso de revisión con el número de expediente **670/2021**, lo admitió y turnó para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

7. Inconforme con la anterior determinación, ***** interpuso recurso de reclamación, mediante escrito presentado el tres de junio de dos mil veintiuno, la cual se registró con número de expediente ***** . Asimismo, se interpuso revisión adhesiva por escrito recibido el siete de junio de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. Finalmente, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de ocho de junio de dos mil veintiuno, decretó el avocamiento del asunto, tuvo por interpuesto el recurso de revisión adhesiva y ordenó el envío de los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

9. **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 Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno del mismo mes y año, por el Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que el presente recurso tiene como antecedente mediato un juicio ordinario civil, cuya materia en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a la especialidad de esta Sala y, su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

10. **SEGUNDO.—Oportunidad de los recursos.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso fue oportuna.



11. El recurso de revisión se interpuso en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito se notificó a la parte quejosa el **nueve de noviembre de dos mil veinte**, surtiendo efectos el día hábil siguiente, es decir, el **martes diez**, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo.

12. Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del **miércoles once al jueves veintiséis de noviembre de dos mil veinte**, sin contar en dicho plazo los días catorce, quince, veintiuno y veintidós (por corresponder a fines de semana), así como los días dieciséis y veinte, por ser inhábiles conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo y el Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

13. En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado en la Oficina de Partes Común de Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, el **veintitrés de noviembre de dos mil veinte**, es evidente que se interpuso oportunamente.

14. Ahora bien, también resulta oportuna la presentación de la revisión adhesiva planteada, ya que se interpuso dentro del plazo de los cinco días siguientes al de la notificación de la admisión de la revisión principal, en términos del artículo 82 de la Ley de Amparo. En efecto, el acuerdo de admisión se notificó por lista el **lunes treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**, y surtió sus efectos el día **martes uno de junio** siguiente; por lo que el plazo de cinco días corrió del **miércoles dos al martes ocho de junio**, descontándose los días cinco y seis del mismo mes por ser inhábiles. Por tanto, si la revisión adhesiva se presentó el **siete de junio de dos mil veintiuno**, resulta oportuna.

15. TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de revisión principal se interpuso por parte legítima, toda vez que lo suscribió *********, como representante común de la parte quejosa, a quien le fue reconocido dicho carácter mediante proveído de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, dictado por el presidente del Tribunal Colegiado del conocimiento en el juicio de amparo directo *********.



16. La revisión adhesiva también fue interpuesta por parte legitimada, pues la suscribe ***** , por propio derecho, a quien, en proveído antes mencionado, se le reconoció el carácter de tercero interesado.

17. CUARTO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** Para resolver la problemática antes señalada, se estima necesario hacer una breve referencia de los antecedentes, los conceptos de violación que se hicieron valer, las consideraciones que rigen el sentido de la sentencia que aquí se recurre y los agravios formulados en su contra.

18. **Antecedentes. Juicio oral civil *****:** El diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, ***** promovió la acción de acreditación de concubinato en contra de la **sucesión de *******. Dentro de su escrito, el actor reseñó los hechos que consideró pertinentes y reclamó las prestaciones siguientes: **I.** Que se reconociera la existencia de la relación de hecho (concubinato) que como familia homoparental mantuvo con ***** durante más de doce años; y, **II.** Que se le declarara como concubino supérstite y, en consecuencia, se le reconociera el derecho a alimentos hereditarios y a bienes de su concubino difunto.

19. De dicha demanda conoció la Jueza Tercera de lo Familiar del Distrito Judicial de Nezahualcóyotl, Estado de México; mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, la admitió a trámite y ordenó el emplazamiento de los demandados —***** y ***** , padres de *****— para que dieran contestación a la demanda. El veinticinco de abril de dos mil dieciséis, la Juez tuvo por recibida en tiempo y forma la contestación de la demanda, en donde los demandados negaron todas las prestaciones reclamadas y sostuvieron la inexistencia del concubinato y de la alegada familia homoparental que reclamaba el actor.

20. Seguido el juicio en todas sus etapas, se dictó sentencia definitiva dentro de la que concluyó que la parte actora no había logrado probar el segundo de los elementos o condiciones para la procedencia de la acción de concubinato, en específico: que hubiera tenido una vida en común de forma constante y permanente por un periodo mínimo de un año con el difunto. En consecuencia, determinó absolver a los demandados de las prestaciones reclamadas.



21. **Toca *****:** Inconforme, el actor interpuso recurso de apelación. Seguidos los trámites, la Sala Familiar Regional de Texcoco, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México dictó sentencia el trece de septiembre de dos mil diecisiete, en el sentido de modificar el fallo apelado sin realizar condena en los gastos y costas judiciales.

22. **Juicio de amparo directo *****:** Por escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, los demandados promovieron juicio de amparo directo.

23. En sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó sentencia definitiva en el sentido de **otorgar la protección constitucional a los quejosos**. En términos generales, el Tribunal Colegiado determinó que eran fundados los conceptos de violación de los quejosos en torno a la omisión de la Sala responsable de valorar diversos medios probatorios, lo cual se tradujo en una falta de fundamentación y motivación de la sentencia reclamada. En este sentido, estimó que para que la Sala responsable estuviera en condiciones de concluir que en el caso existió o no un concubinato entre el tercero interesado y el difunto, era necesario que realizara un análisis exhaustivo de los medios de convicción desahogados en juicio. Por tanto, concluyó que debía dejarse insubsistente la sentencia reclamada y debía emitirse otra en la que analizaran todos los medios probatorios omitidos y, de manera fundada y motivada, resolviera lo correspondiente en libertad de jurisdicción.

24. En cumplimiento, la Sala responsable emitió una nueva resolución el siete de mayo de dos mil diecinueve, en el sentido de modificar la sentencia apelada.

25. **Juicio de amparo directo *****:** Inconforme nuevamente, ***** y ***** , por su propio derecho, así como en su carácter de legítimos ascendientes del *de cujus*, y el primero de estos en calidad de albacea definitivo de la **sucesión intestamentaria a bienes de *******, promovieron juicio de amparo directo.

26. Mediante sentencia de doce de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado determinó sobreseer en el juicio por cesación de efec-



tos; lo anterior, toda vez que mediante auto de doce de julio de dos mil diecinueve, el órgano de amparo consideró que no estaba cumplida la ejecutoria de amparo, por lo que, en consecuencia, la Sala responsable dejó insubsistente la sentencia de siete de mayo de dos mil diecinueve y ordenó dictar una nueva resolución. Asimismo, se declaró sin materia el amparo adhesivo.

27. Posteriormente, el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, la autoridad responsable dictó sentencia en la que modificó el fallo recurrido. Como consecuencia, ***** y *****, y el primero de éstos en calidad de albacea definitivo de la **sucesión intestamentaria a bienes de *******, promovieron nuevo juicio de amparo directo; por su parte, ***** presentó demanda de amparo adhesivo.

28. **Conceptos de violación.** En la demanda de amparo, se hicieron valer diversos conceptos de violación; sin embargo, sólo se sintetizan los siguientes por ser relevantes al caso.

Primero

- La Sala soslaya que tuvo a la vista debidamente probada la actualización de un evidente impedimento para contraer matrimonio, aplicable al concubinato, consistente en que ***** padecía síndrome de inmunodeficiencia adquirida (*****) y era de pleno conocimiento del actor, quien nunca acreditó haber aceptado fehacientemente por escrito el impedimento. Así, la Sala fue omisa en acatar lo dispuesto en el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México.

- En consecuencia, se viola el artículo 1.250 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México porque aun cuando sea facultad de la Sala allegarse de cualquier medio de prueba reconocido por la ley y que tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, en realidad no lo hizo. El impedimento era evidente, ya que el padecimiento de ***** sufrido por ***** constituye un hecho notorio aunado a que está debidamente probado.

- Alega que para que se reconozca el concubinato deben acreditarse elementos de existencia como la singularidad, notoriedad, cohabitación continua,



estabilidad y permanencia, asistencia y solidaridad; sin embargo, la infidelidad y la diversidad de parejas sexuales caracterizó la relación del tercero interesado y el *de cujus*, por lo que era imposible la constitución del concubinato.

- Indican que los preceptos debieron interpretarse al tenor del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a los derechos humanos de los quejosos y no dejarlos en desventaja por su edad y deficiente condición económica y social; por ello, la responsable también viola los artículos 1.260 del Código de Procedimientos Civiles, así como el diverso 4.403 del Código Civil, ambos para el Estado de México, ya que con las pruebas que se ofrecieron en juicio, quedó demostrado el impedimento.

- Es aplicable la tesis de rubro: "CONCUBINATO. PARA TENERLO POR DEMOSTRADO BASTA CON QUE SE ACREDITE QUE LOS CONCUBINOS HAN CONVIVIDO EN FORMA CONSTANTE Y PERMANENTE POR UN PERIODO MÍNIMO DE DOS AÑOS, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, EN EL SENTIDO DE QUE EXISTA ALGÚN IMPEDIMENTO LEGAL PARA DICHO VÍNCULO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)". Aunado, constituye un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

Quinto

- No es cierto que de las pruebas del actor no se desprenda dato alguno que beneficie los intereses de los demandados, pues del desahogo videogrado de esas pruebas, se aprecia que el tercero interesado tenía pleno conocimiento del impedimento consistente en que ***** padecía *****, al grado que éste falleció.

- Aunado, tercero interesado manifestó expresamente en la audiencia que ningún trámite se encontraba en proceso para que contrajeran matrimonio o regularizaran el concubinato hasta el día de la muerte de *****.

Sexto

- Fue indebida la valoración de la documental consistente en la hoja de referencia-contrarreferencia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social



de tres de diciembre de dos mil quince, a nombre de *****; lo anterior, toda vez que la responsable pasa por alto el impedimento que existió entre el autor de la sucesión y el tercero interesado para contraer matrimonio o regularizar el supuesto concubinato, sin pronunciarse respecto de la enfermedad crónica, incurable y contagiosa.

- Lo mismo acontece con las consideraciones de la Sala respecto de las documentales consistentes en las hojas médicas y de prescripción de ingreso, egreso, resumen clínico e indicaciones médicas del Servicio de Infectología del Hospital de La Raza. Así, esas pruebas hacen evidente el impedimento.

29. Consideraciones de la sentencia recurrida. El Tribunal Colegiado negó el amparo solicitado y en lo que al caso interesa, declaró infundados los conceptos de violación de conformidad con lo siguiente:

- Son infundados los conceptos de violación.
- Refiere que a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se estableció un cambio de paradigma a partir del pleno reconocimiento de los derechos humanos. Así, a partir de los principios de universalidad y progresividad con el objetivo de optimizar el alcance del derecho fundamental de igualdad, consideró que es necesario eliminar los criterios que nieguen de forma injustificada el ejercicio de ese derecho, sobre todo cuando la limitación tenga como apoyo actos de discriminación mediante el establecimiento de categorías sospechosas que afecten la dignidad de las personas.

- En consecuencia, determinó que con el nuevo paradigma de derechos humanos debe optimizarse el reconocimiento de las relaciones establecidas entre personas del mismo sexo, sin que puedan sostenerse esquemas que tengan como sustento criterios de discriminación y exclusión, que tengan como origen la orientación sexual que en sí misma constituye una categoría sospechosa que atenta en contra del derecho de igualdad. Así, invocó como criterios orientadores la tesis de la Primera Sala, de rubro: "CONCUBINATO. CUANDO SU DEFINICIÓN CONDICIONA SU EXISTENCIA A LA UNIÓN DE UN HOMBRE Y UNA MUJER, OPERAN LAS RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EMITIDAS RESPECTO A LA DEL MATRIMONIO CON LA MISMA CONDICIONANTE." y la



jurisprudencia de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA."

- En adición, indicó que el concubinato como institución jurídica tiene como fundamento el hecho de la convivencia común entre dos personas por determinado tiempo y lugar, no carece de protección constitucional, sino que el mismo se encuentra tutelado en el artículo 4o. de la Constitución Federal, que prevé la protección a la familia, en su sentido más amplio. Para ello, citó la tesis de rubro: "CONCUBINATO. SU RECONOCIMIENTO EN EL DERECHO MEXICANO SE DERIVA DEL MANDATO DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES LO QUE SE PRETENDE ES RECONOCER Y PROTEGER A AQUELLAS FAMILIAS QUE NO SE CONFORMAN EN UN CONTEXTO MATRIMONIAL."

- Dicho lo anterior, se determinó infundado lo alegado en cuanto a la actualización de la causa de impedimento prevista en el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México porque se estima ilegal la valoración de los elementos de prueba realizada por la Sala responsable. En concreto, se advirtió que el precepto es contrario al sistema de derechos humanos y, en consecuencia, no es susceptible de aplicarse al caso concreto. Lo anterior se sustentó con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES." y la diversa de la Primera Sala "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO."

- De atender los argumentos de los quejosos –tomar en cuenta el impedimento para el reconocimiento del concubinato, el padecimiento que causó el deceso del *de cuius*– implicaría desconocer el sistema jurídico constitucional relativo a la protección del derecho a la igualdad, respecto de personas con determinada orientación sexual.



- Así, consideró que el acto reclamado no era ilegal porque atendió al nuevo paradigma de derechos humanos, donde uno de los ejes fundamentales implica la protección al libre desarrollo de la personalidad en condiciones de igualdad; de forma que no se actualiza el impedimento para reconocer el concubinato, por las razones en que se apoya dicho impedimento. De manera expresa, hace alusión a condiciones de impotencia, bisexualidad y padecimiento de enfermedades infectocontagiosas de uno de los miembros de la unión de hecho.

- Posteriormente retomó y validó las consideraciones de la Sala responsable en las que se retoma el *protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*, se prevé que la identidad de género para destacar que en el manual citado, se establecen como estereotipos que ocurren con mayor frecuencia, entre otros, que todos los hombres gais son unos enfermos de ***** y tiene prácticas sexuales riesgosas. Así, la responsable reconoció que con el manual se pueden identificar los estereotipos y tomar medidas libres de éstos. Asimismo, el protocolo parte del supuesto de que la expresión de la orientación sexual y la identidad de género resultan protegidas por el libre desarrollo de la personalidad, que deriva de la dignidad humana. Asimismo, la Sala indicó que en el protocolo la orientación sexual es un elemento relevante en el proyecto de vida que una persona tenga y que incluye el deseo de tener una vida en común con otra persona de igual o distinto sexo, por lo cual, la preferencia nunca debe limitar a la persona en la búsqueda y logro de su felicidad, que puede ser con personas del mismo o diferente sexo, que comparten como característica el deseo de constituir una comunidad de vida a partir de lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca, con una vocación de estabilidad y de permanencia en el tiempo.

- Dicho lo anterior, el Tribunal Colegiado indicó que, si bien el protocolo no es vinculante, constituye una fuente útil para resolver el juicio de amparo.

- En ese sentido, el órgano de amparo indicó que, por lo desarrollado, la protección a los derechos humanos de las personas con determinada orientación sexual y afectiva, personas del mismo sexo, no constituye una limitante para acceder en condiciones de igualdad a los derechos que otorga el sistema jurídico mexicano, como es el reconocimiento del estado de concubinato en una relación homosexual.



- Por ello, consideró que no se actualizaba impedimento alguno para establecer la existencia del concubinato, dado que la premisa fundamental que constituye el objeto de la acción intentada, parte del ejercicio del derecho a la igualdad bajo la óptica de descartar cualquier categoría sospechosa, consistente en la preferencia y orientación sexual, que limite el desarrollo de la personalidad de las partes, así como el acceso a la justicia.

- En consecuencia, se concluyó que no debía aplicarse el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México porque en su connotación tiene como apoyo categorías sospechosas que no son congruentes con el sistema que prevé el artículo 4o. constitucional, en cuanto a la protección de la familia, entendida ésta en el sentido más amplio. Así, se estableció que, si el concubinato tiene como fundamento el hecho de una relación entre dos personas del mismo sexo, lo cual involucra su orientación sexual, no se ve obstaculizado por falta de la aceptación expresa de la enfermedad incurable de uno de los integrantes de esa relación por el otro.

- Asimismo, indicó que el reconocimiento de la relación de concubinato entre el autor de la sucesión y el accionante, parte de la convivencia entre ambos, cuyo contexto responde a la especificidad propia de las afinidades, cosmovisión, expectativas y finalidades que se derivan de la misma, por lo que la causa de impedimento debe descartarse por ser contraria al esquema constitucional y jurisprudencial, por constituir una limitación injustificada que incide en perjuicio de la posibilidad de reconocer el concubinato, así como el derecho al desarrollo de la personalidad de las personas con determinada orientación sexual.

- Finalmente, indicó que si la premisa inicial consiste en esa enfermedad incurable como obstáculo jurídico para el establecimiento del estado de concubinato entre personas del mismo sexo, como acontece, no resulta aplicable al caso concreto; de ahí que, el subsecuente requisito relativo a la aceptación inscrita tampoco es aplicable. En ese sentido, estimó aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."



30. Agravio único de la revisión principal. En el escrito de agravios la recurrente argumenta, en síntesis:

- No era procedente ni necesario el estudio de constitucionalidad del artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, el cual realizó el Tribunal Colegiado para dejar de aplicar dicho precepto.

- El artículo en comento no contiene categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. de la Constitución Federal. La norma sólo se refiere a los impedimentos para contraer nupcias y lo hace de forma general para ambos sexos, es decir, sin referirse de forma discriminatoria respecto de un género. En realidad, el precepto establece los impedimentos que sirven para la protección de la familia, como lo ordena el artículo 4o. constitucional.

- Incluso, para no vulnerar derechos humanos ni dar lugar a prácticas discriminatorias, la fracción IX establece que las causas de impedimento no lo serán, cuando el otro contrayente las acepte por escrito; sin embargo, cuando el Tribunal Colegiado estudia la fracción, de forma que omite la frase "por escrito" cuando se refiere a la excepción. Aun cuando el órgano de amparo se percata de la falta de aceptación expresa del impedimento por parte del tercero interesado porque el autor de la sucesión tenía *****.

- Como el artículo 4.7, fracción IX, no prevé categorías sospechosas, se trata de una norma perfectamente aplicable al caso y actualiza un impedimento para tener por acreditado el concubinato que reclama el actor del juicio de origen.

- El estudio de constitucionalidad no procedía, ya que la norma no contrae derechos humanos. Así, la autoridad judicial debe asegurarse que se actualiza la necesidad de hacer este tipo de control cuando la norma resulta sospechosa o dudosa, lo cual no acontece con el artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México.

- El Tribunal Colegiado de forma indebida señala que de tener actualizado el impedimento para el reconocimiento del concubinato, un padecimiento que causó el deceso del *de cujus*, implicaría desconocer el derecho a la igualdad



de personas con determinada orientación sexual. La conclusión es inexacta, ya que, para declarar el reconocimiento del concubinato, independientemente de su orientación sexual, se debieron acreditar todos los elementos del concubinato y debía quedar claro –sin que aconteciera– que no existía impedimento legal, independientemente de su orientación sexual. Incluso, la Sala responsable reconoció que desde la primera instancia se juzgó con perspectiva de género, lo que evidencia que el tercero interesado no sufrió discriminación en razón de su orientación sexual. Así, simplemente, el tercero interesado no acreditó los elementos de la acción y es un hecho notorio la actualización de un impedimento, consistente en que el autor de la sucesión padeció ***** y ésta es una enfermedad incurable que no aceptó por escrito el tercero interesado.

- Se reitera que el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil en el Estado de México no tiene como apoyo categorías sospechosas que pugnan con el mandato de protección a la familia previsto en el artículo 4o. constitucional.

- El impedimento previsto no constituye una limitación injustificada ni incide en el libre desarrollo de la personalidad del tercero interesado, pues a éste sólo le afectó la actualización del impedimento.

31. Agravios del recurso de revisión adhesiva. Dado el sentido del presente asunto, resulta innecesario transcribir los agravios expresados por el tercero interesado mediante el recurso de revisión adhesiva.

32. QUINTO.—Requisitos indispensables para la procedencia del recurso. Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, en primer término, se debe establecer si el recurso de revisión que nos ocupa es o no procedente.

33. Para ese efecto, se debe tener presente que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, 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:

"...

"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."

34. Como se advierte, del Texto Constitucional antes reproducido, la procedencia del recurso de revisión está condicionada por dos requisitos:

1) Que la sentencia recurrida resuelva sobre 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,

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.

35. 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, es claro que no tienen aplicación al caso, pues el recurso que nos ocupa se interpuso antes de que entrara en vigor dicha reforma; por tanto, debe estarse al Texto Constitucional vigente en ese momento.

36. No obstante, el Texto Constitucional anterior a la mencionada reforma, también exigía el cumplimiento de dos requisitos, pues en él se 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.**"

37. En la exposición de motivos de la reforma que dio origen a esa 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.¹

¹ 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.



38. Lo anterior pone en claro que desde entonces, la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo era de carácter excepcional; y que por ende, para su procedencia, era imprescindible que se surtieran los requisitos siguientes:

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;² y,

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.

39. 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

"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."

² Esto es acorde con lo establecido en el punto tercero, inciso III, del Acuerdo General Plenario Número 9/2015.



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.

40. Bajo esa lógica, toda vez que el presente caso se rige por el texto que tenía el artículo 107, fracción IX, antes de la reforma de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, en el caso es necesario verificar que se satisfacen los requisitos previamente mencionados.

41. SEXTO.—**Análisis de los requisitos de procedencia en el caso concreto.** Expuesto lo anterior, esta Primera Sala estima que el presente asunto cumple con los requisitos de procedencia mencionados.

42. En efecto, **el primer requisito referente a la existencia de un tema de naturaleza constitucional** debe estimarse satisfecho en razón de lo siguiente:

43. En la demanda de amparo no se reclamó la inconstitucionalidad de una norma de carácter general ni se solicitó la interpretación de un precepto constitucional o derecho humano establecido en algún tratado internacional del que México sea Parte. No obstante, en el primer concepto de violación, se argumentó que no podía tenerse por acreditada la existencia del concubinato cuyo reconocimiento solicitó la parte actora, en razón de que el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México, condiciona su existencia al hecho de que no existan impedimentos legales para contraer matrimonio, de forma que la autoridad responsable no advirtió el artículo 4.7, fracción IX, del propio ordenamiento señala como impedimento para contraer matrimonio padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas; y en el caso, el *de cujus* ***** padecía ***** , por lo que se actualizaba el impedimento y era improcedente el reconocimiento de concubinato.

44. Dicho concepto fue desestimado por el Tribunal Colegiado, al considerar que conforme a la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se estableció el pleno de reconocimiento de los derechos humanos, basado en un



nuevo paradigma de principios, métodos de interpretación y aplicación de leyes, orientados a eficientar y optimizar su protección; y bajo esa lógica, señaló que se debe optimizar el sentido y alcance del derecho a la igualdad, eliminando los criterios que de manera injustificada restrinjan el ejercicio de este derecho, sobre todo si ello se apoya en actos de discriminación.

45. El Tribunal Colegiado también indicó que debe optimizarse el reconocimiento de las relaciones establecidas entre personas del mismo sexo, sin que en su contra se sostengan esquemas que tengan como sustento criterios de exclusión y discriminación; sobre todo, cuando la convivencia en común entre dos personas por determinado tiempo y lugar no carece de protección constitucional, sino que se encuentra tutelado en el artículo 4o. constitucional que prevé la protección de la familia.

46. Partiendo de ese marco, señaló que lo alegado por la parte quejosa era infundado. En primer lugar, indicó que eran apegadas a derecho las consideraciones de la autoridad responsable –que a su vez estimó que la determinación de la Juez de primer grado era acertada–, pues ejerció un control de convencionalidad y señaló que si bien el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México define el concubinato como la unión de un hombre y una mujer, dicho requisito debía interpretarse en sentido amplio; lo anterior, en tanto que priva a las parejas del mismo sexo del acceso a esa institución, así como del goce de sus beneficios, sin que exista una justificación razonable, lo que conlleva negar sus derechos fundamentales cuando se conducen siguiendo su orientación sexual.

47. Por tanto, el órgano de amparo señaló que las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse a los fundamentos de la figura del concubinato y más ampliamente a los de la familia, ya que para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las de heterosexuales; de ahí que, era injustificada su exclusión del concubinato y que esa determinación no había suscitado agravio alguno que implicara la necesidad de revisar dicha consideración.

48. En segundo lugar, señaló que para el reconocimiento de concubinato, no era ilegal no haber atendido el impedimento consistente en el padecimiento que



a la postre causó la muerte del *de cuius*, ya que esto implicaría desconocer el sistema jurídico constitucional relativo a la protección del derecho de igualdad respecto de personas con determinada orientación sexual; esto, toda vez que en torno a las personas con diversas preferencias sexuales, se han gestado una serie de estereotipos que discurren en la discriminación en razón de su preferencia sexual, los cuales deben identificarse por el juzgador y proscribirse a fin de evitar lesionar el libre desarrollo de la personalidad.

49. Así señaló que, entre esos estereotipos, destaca el relativo a que todos los hombres gay son unos enfermos de ***** y tienen prácticas sexuales riesgosas. Refirió que estas ideas deben ser abandonadas, ya que la expresión de la orientación sexual y la identidad de género resultan protegidas por el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la orientación sexual es un elemento relevante en el proyecto de vida que una persona tiene y que incluye el deseo de tener una vida en común con otra persona de igual o distinto sexo. Por lo anterior, el Tribunal Colegiado consideró que tal preferencia nunca debe limitar a la persona en la búsqueda y logro de su felicidad, de forma que la orientación sexual y afectiva de las personas no debe constituir una limitante para acceder en igualdad de condiciones a los derechos que otorga el sistema jurídico mexicano.

50. En el caso concreto, advirtió que se reclamaba la acción de reconocimiento de estado de concubinato, cuyos integrantes son dos personas homosexuales, por lo que concluyó que no se actualizaba impedimento alguno para establecer la existencia del concubinato; esto, dado que la premisa fundamental que constituye el objeto de la acción intentada, parte precisamente del ejercicio del derecho a la igualdad, bajo la óptica de descartar cualquier categoría sospechosa, consistente en la preferencia y orientación sexual que limite el desarrollo de la personalidad de las partes y el acceso a la justicia.

51. Como se advierte, a pesar de que en el caso no se planteó la inconstitucionalidad de una norma general, lo alegado por la parte quejosa dio lugar a un pronunciamiento de índole constitucional, capaz de colmar el primero de los requisitos exigidos. Si bien el primer tema referente a descartar el requisito previsto en el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México, consistente en que el concubinato se debe constituir entre un hombre y una mujer, ya



se encuentra firme, al ser un pronunciamiento que se hizo desde primera instancia y que no fue combatido en la apelación, ni en los dos amparos anteriores a aquel en que se emitió la sentencia que aquí se recurre; lo cierto es que el segundo tema, referente a descartar el requisito previsto en el artículo 4.7 del propio ordenamiento, consistente en no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas, recién fue abordado desde una óptica constitucional por el Tribunal Colegiado en la sentencia que aquí se recurre.

52. Esto es así, pues a pesar de que desde el primer amparo (*****) se argumentó que se actualizaba ese impedimento, el Tribunal Colegiado no analizó el concepto de violación respectivo, en tanto que tras considerar que la autoridad responsable había incurrido en la omisión de valorar diversos medios de prueba, decidió conceder el amparo para el efecto de que la autoridad responsable analizara diversas probanzas, resolviendo lo conducente con libertad de jurisdicción.

53. En el segundo amparo (*****) tampoco se abordó el tema, pues a pesar de que también se argumentó que se actualizaba ese impedimento, el Tribunal Colegiado decidió sobreseer en el amparo por estimar que habían cesado los efectos del acto reclamado; en efecto, al estimarse que la sentencia de amparo no había sido debidamente cumplida, se dejó insubsistente la sentencia reclamada a efecto de que se emitiera otra en la que se atendieran los lineamientos del primer amparo.

54. Así, es hasta el tercer amparo (*****) cuando se aborda por primera vez el estudio del concepto de violación planteado por la parte quejosa; al hacerlo, el Tribunal Colegiado dio una respuesta de orden constitucional, por tanto, es claro que además de actualizarse el primero de los requisitos mencionados, no se advierte un tema de preclusión que impida entrar al análisis de los agravios. En ese sentido, no debe pasar inadvertido que el argumento referente a la actualización del impedimento previsto en la fracción IX del artículo 4.7, del Código Civil del Estado de México, se planteó desde un ámbito de mera legalidad, pero fue el Tribunal Colegiado quien al analizar ese tema, le dio un sesgo constitucional.

55. **El segundo requisito relativo a la importancia y trascendencia**, también se encuentra satisfecho, pues no existe pronunciamiento alguno en el que



se haya determinado si el impedimento para contraer matrimonio,³ previsto en el artículo 4.7 fracción IX del Código Civil del Estado de México, consistente en padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, es o no acorde al orden constitucional.

56. Bajo esa lógica, como en el caso se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia mencionados, se debe proceder al estudio de fondo.

57. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** En el escrito de agravios formulado por la parte quejosa y recurrente en lo principal, esencialmente se alega que el análisis efectuado por el Tribunal Colegiado con relación al requisito previsto en el artículo 4.7 fracción IX del Código Civil del Estado de México, no es acertado ni necesario.

58. En efecto, señala que ese estudio no es acertado porque ese requisito se establece de manera genérica para ambos sexos y en ninguna parte de su texto se aprecia la utilización de una categoría sospechosa contemplada por el artículo 1o. constitucional, pues no se sustenta en la preferencia sexual de las personas; de ese modo, considera que no es violatorio de derechos humanos, pues no está dirigido a género alguno.

59. Bajo esa lógica señala que, si el requisito de referencia no se encuentra redactado en términos discriminatorios, ni violatorios del derecho a la igualdad, no podía generar ninguna sospecha de invalidez y, por tanto, era innecesario su estudio.

60. Asimismo, agregan que ese requisito tampoco vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, ya que permite la aceptación del afectado; por tanto, tampoco era necesario el estudio realizado. Refieren que el Tribunal Colegiado en realidad debió tener por acreditado el impedimento de referencia porque se demostró que el autor de la sucesión padeció ^{*****}, que es una enfermedad incurable y contagiosa, misma que no fue aceptada por escrito; sin embargo, el tribunal alteró el texto de la fracción IX del artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México, pues de manera deliberada omitió la frase "por

³ Impedimento que en términos de lo previsto en el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México, también es aplicable al concubinato.



escrito", al percatarse con claridad la falta de aceptación expresa por parte del tercero interesado.

61. Para dar respuesta a los agravios referidos, es necesario conocer la redacción del artículo 4.7, fracción IX del Código Civil del Estado de México, porque como se advierte, parte de lo argumentado se apoya en el hecho de que, a decir de la parte recurrente, el Tribunal Colegiado no atendió al contenido exacto de esa fracción.

"Impedimentos para contraer matrimonio.

"Artículo 4.7. Son impedimentos para contraer matrimonio:

"...

"IX. La impotencia incurable para la cópula o la bisexualidad; las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias. No serán impedimentos cuando **por escrito** sean aceptadas por el otro contrayente."

62. De la transcripción anterior se desprende que le asiste razón a la parte recurrente en dos aspectos. Por un lado, es cierto que la redacción utilizada por el Tribunal Colegiado al referirse a la fracción IX del artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México, no concuerda con la que se contiene en el propio Código, pues efectivamente, omite señalar que la aceptación del impedimento debe ser por escrito.

63. Para evidenciar lo anterior, a continuación se hace la confrontación correspondiente:

Redacción del Código Civil del Estado de México.	Redacción a que alude el Tribunal Colegiado.
"Impedimentos para contraer matrimonio.	"Impedimentos para contraer matrimonio.
"Artículo 4.7. Son impedimentos para contraer matrimonio:	"Artículo 4.7. Son impedimentos para contraer matrimonio.
"...	"...



"IX. La impotencia incurable para la cópula o la bisexualidad; las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias. No serán impedimentos cuando **por escrito** sean aceptadas por el otro contratante."

"IX. La impotencia incurable para la cópula, la bisexualidad; las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias. No serán impedimento cuando sean aceptadas por el otro contratante; ..."

64. Cabe señalar que el texto actual de la fracción IX del Código Civil del Estado de México, obedece a una reforma publicada el día siete de mayo de dos mil quince, en el Periódico Oficial Gaceta de Gobierno. Antes de esa reforma, el texto de la fracción en análisis era precisamente el mencionado por el Tribunal Colegiado; sin embargo, al no justificar el porqué no aplica el texto actual, debe concluirse que es fundado el agravio en cuestión.

65. Por otro lado, también les asiste razón a los recurrentes cuando afirman que la redacción del impedimento para contraer matrimonio, concretamente el referente a las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias se encuentra redactado en términos neutros, pues dichas enfermedades no se hacen depender de la preferencia o identidad sexual de las personas. En efecto, el artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México, establece una serie de hipótesis que el legislador consideró como impedimentos para contraer matrimonio, mismos que en términos de lo dispuesto en el artículo 4.403 del propio ordenamiento,⁴ también son aplicables al concubinato.

66. Esas hipótesis se encuentran desplegadas en lo largo de sus once fracciones; sin embargo, en la fracción IX se prevén diversas casusas de impedimento a saber las siguientes:

- La impotencia incurable para la cópula;
- La bisexualidad; y,

⁴ Definición del concubinato.

"Artículo 4.403. Se considera concubinato la relación de hecho que tienen un hombre y una mujer, que sin estar casados y sin impedimentos legales para contraer matrimonio, viven juntos, haciendo una vida en común por un período mínimo de un año; no se requerirá para la existencia del concubinato el período antes señalado, cuando reunidos los demás requisitos, se hayan procreado hijos en común."



- Las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias.

67. Como se advierte, las dos primeras causas de impedimento aluden a la impotencia incurable para la cópula y a la bisexualidad; y, por tanto, tienen una vinculación directa con la sexualidad de las personas. Ésa es la causa por la que el Tribunal Colegiado consideró que el impedimento referente a las enfermedades crónicas e incurables, tenía vinculación con la identidad o preferencia sexual de las personas.

68. Bajo esa lógica, como en el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, se indica que una de las herramientas más importantes con la que cuentan las y los jugadores para analizar casos de discriminación, es la relativa a identificar los estereotipos que se forman respecto a ciertos grupos de personas, a fin de visualizar situaciones de desventaja provocadas por condiciones de género o sexo; y en esa lógica se indica que un estereotipo común es sostener que "*Todos los hombres gay son ***** y tienen prácticas sexuales riesgosas*", el Tribunal Colegiado consideró que ese impedimento era discriminatorio por razón de preferencia o identidad sexual de las personas.

69. No obstante, se estima que esa conclusión es incorrecta porque como ya se analizó, la fracción en comento contiene distintas causas de impedimentos, que no deben entremezclarse, pues cada una de éstas puede actualizarse de manera autónoma.

70. En consecuencia, aunque es verdad que la fracción IX del artículo 4.7 hace referencia a dos causas de impedimento que encuentran vinculación con la sexualidad de las personas –como son la impotencia incurable para la cópula y la bisexualidad–, lo cierto es que no se está en el caso de analizar si dichas condiciones son o no discriminatorias; efectivamente, no son el motivo concreto por el que los demandados alegaron que existía un impedimento para el reconocimiento del concubinato reclamado por la parte actora.

71. En ese sentido, debe considerarse que el impedimento para contraer matrimonio y por ende constituir un concubinato, referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, se encuentra



redactado en términos neutros; es decir, puede tener aplicación para cualquier persona, sin importar cual sea su identidad o preferencia sexual, de manera que en ese sentido, le asiste razón a la parte recurrente cuando afirma que el estudio del Tribunal Colegiado es incorrecto.

72. Ahora bien, el hecho de que el requisito referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, se encuentre redactado en términos neutros, no implica que tengan razón la parte recurrente cuando afirma que el ejercer un control de convencionalidad de ese impedimento era innecesario.

73. En efecto, la recurrente afirma que ese control no era necesario porque el impedimento en cuestión no conlleva una categoría sospechosa de las que alude el artículo 1o. constitucional. No obstante, esa aseveración no es acertada, pues esta Primera Sala advierte que el impedimento en cuestión sí involucra una de las categorías sospechosas contempladas en el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, el precepto señala:

"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."

74. Como se ve, el hecho de establecer una distinción basada en una condición de salud, constituye una categoría sospechosa que puede dar lugar a una discriminación prohibida por el artículo 1o. constitucional.

75. En consecuencia, si el impedimento para contraer matrimonio –que en términos del artículo 4.403⁵ son aplicables para el concubinato–, previsto en la

⁵ "Definición del concubinato

"Artículo 4.403. Se considera concubinato la relación de hecho que tienen un hombre y una mujer, que sin estar casados y sin impedimentos legales para contraer matrimonio, viven juntos, haciendo una vida en común por un período mínimo de un año; no se requerirá para la existencia del concubinato el período antes señalado, cuando reunidos los demás requisitos, se hayan procreado hijos en común."



fracción IX del artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México, consistente en padecer una enfermedad crónica e incurable que sea contagiosa o hereditaria, se sustenta en una condición de salud, entonces es claro que encuadra dentro de una categoría sospechosa y por lo mismo es preciso analizar si ésta resulta o no discriminatoria.

76. Precisado lo anterior, para realizar el estudio de referencia, conviene señalar que el derecho a la igualdad y a la no discriminación está reconocido tanto en el artículo 1o. constitucional, como en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶

77. Este derecho ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y al respecto ha señalado que la igualdad y la no discriminación, se desprende de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, pero que no todo trato jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana, pues sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable. Así, ha señalado que existe un contraste entre distinciones y discriminaciones, pues las primeras constituyen distinciones compatibles con la convención mencionada, mientras que las segundas, constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.⁷

78. Ahora bien, para determinar si una diferencia de trato constituye o no un acto discriminatorio, conviene tener presente que las discusiones sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación se centran en tres ejes:

- La necesidad de adoptar *ajustes razonables* para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas;

⁶ "Artículo 24. Igualdad ante la ley.

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley; ..."

⁷ *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.



- La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas; y,
- El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de manera tácita, resulten discriminatorios.

79. En el caso se presenta el tercero de esos ejes, pues es necesario analizar si el impedimento para contraer matrimonio o unirse en concubinato previsto en la fracción IX del artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México, resulta discriminatorio al basarse en una condición de salud.

80. Para ese efecto, se debe recordar que esta Primera Sala ya ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.⁸

⁸ "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 487, materia constitucional, Décima Época, Primera Sala, registro digital: 2001341, 1a. CXLV/2012 (10a.).



81. De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.⁹

82. Así, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza. De lo anterior se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

83. En este sentido, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigualmente e injustificado.¹⁰

⁹ "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que a dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 633, materia constitucional, Décima Época, Primera Sala, registro digital: 2012363, 1a./J. 37/2016 (10a.).

¹⁰ "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,



84. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en 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.¹¹

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." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, materia constitucional, Novena Época, Primera Sala, registro digital: 180345.

¹¹ "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la igualdad jurídica debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado, pues el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho produzcan, por 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. Ahora bien, en particular, los menores tienen derecho a la no discriminación, lo cual implica que, sin excepción, deben disfrutar de su derecho a la protección eficaz, esto es, que ninguno sea víctima de actos discriminatorios por motivos de raza, religión, color de piel, idioma, nacionalidad, origen étnico o social, condición económica, discapacidad o de cualquiera otra índole. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño —específicamente en su artículo 2— retoma el principio de igualdad y no discriminación, y establece para los Estados la obligación de garantizar todos los derechos para las niñas y los niños sin distinción alguna, principio general que, junto al del interés superior del menor (artículo 3), deben considerarse para interpretar, aplicar y hacer respetar todos los demás derechos de la propia convención. Así, la convención referida reafirma el principio general de no discriminación, el cual se proyecta en dos ámbitos: la no discriminación por cualidades de los menores y de sus padres, aspectos que implican la obligación de los Estados de evitar prácticas discriminatorias dirigidas hacia



85. Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas¹² ("CERD" por sus siglas en inglés), el cual ha sostenido que *"el término 'no discriminación' no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato"*.

86. Así, el Comité, al igual que esta Suprema Corte, sostiene que *"dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma"*, reiterando que *"la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos"*.

87. El criterio del Comité CERD, compartido por esta Corte, permite precisar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquella contra la cual se va a contrastar; 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.

88. Al respecto, la jurisprudencia 1a./J. 37/2008¹³ de esta Primera Sala señala que, para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá

niños o niñas y, entre otras, las que pretendan fundamentarse en las características de sus padres o tutores.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1409, materia constitucional, Décima Época, Primera Sala, registro digital: 2008551, 1a. LXXXIV/2015 (10a.).

¹² Recomendación General 32, párrafo 8.

¹³ "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). La igualdad es 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 el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo



efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis; así, se señala que existen dos niveles de escrutinio que son:

- El escrutinio estricto; y,
- El escrutinio ordinario.

89. **El escrutinio estricto** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción *(I)* tenga como base las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o *(II)* implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.". Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, materia constitucional, Novena Época, Primera Sala, registro digital: 169877.



90. **El escrutinio ordinario** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el *test* de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su *instrumentalidad* y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del *test* estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su *instrumentalidad* para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables".

91. Partiendo de lo anterior, es evidente que **en el caso a estudio debe realizarse un escrutinio estricto**, pues a pesar de que todas las personas mayores de edad deben estar en posibilidad de decidir libremente si desean o no contraer matrimonio; y por ende, si quieren o no unirse en concubinato, la fracción IX del artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México, basándose en una condición concreta de salud consistente en padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, limita esa posibilidad; de ahí que al ser esta una condición sospechosa prohibida por el último párrafo del artículo 1o. constitucional, en el caso a estudio **debe realizarse un escrutinio estricto, a efecto de determinar si esa restricción es o no contraria al orden constitucional.**

92. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), cuyo rubro es: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.",¹⁴ para llevar a cabo

¹⁴ "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



un 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; **en segundo lugar**, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y **en tercer lugar**, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. En el entendido de que si la medida no pasa la primera grada se hace innecesario el estudio de la segunda, y si es ésta la que no se pasa, se hace innecesario el análisis de la tercera.

A. Finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional

93. Bajo esa lógica, siguiendo los pasos antes mencionados, en primer lugar, **debe analizarse si la distinción que hace el legislador mexiquense, basada en una categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un fin constitucionalmente importante.**

94. En ese orden de ideas, debe decirse que de la exposición de motivos correspondiente, no se desprende cuál fue la racionalidad que dio origen al impedimento para contraer matrimonio –y por ende unirse en concubinato–; pero la razón lógica que se desprende de esa redacción, parece indicar que el impedimento busca proteger el derecho a la salud de diversas personas, pues no sólo intenta que la o el posible cónyuge o concubina no se contagie, sino que además busca que los hijos que pudieran resultar de esa unión no la hereden.

95. Bajo esa lógica, es evidente que el impedimento en cuestión trata de cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa. Se estima de esa manera, pues la salud se vincula con un mandato de rango constitucional previsto

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.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, materia constitucional, Décima Época, Pleno, registro digital: 2012589.



en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; éste establece la orden de proteger el derecho a la salud de todas las personas. El derecho en comento, además se encuentra reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño.

96. En efecto, el derecho a la salud ha sido reconocido como aquel que permite disfrutar del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social; y sobre esa base, es claro que la medida en análisis busca ese propósito, pues al impedir el matrimonio y el concubinato de personas que padecen enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias; no sólo trata de impedir la propagación o transmisión de las mismas, sino que de manera concreta, busca proteger el derecho a la salud del futuro cónyuge y concubino que no las padece, así como de los hijos que pudieran resultar de esas uniones, a efecto de preservar el nivel mencionado.

97. En consecuencia, si el artículo 1o. constitucional señala que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y además de lo establecido en el 10.2, apartados c y d del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 12.2 apartado c, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se desprende que los Estados Partes se obligaron a adoptar medidas tendientes a garantizar la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, así como la prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas y de otra índole, entonces debe entenderse que si la medida legislativa consistente en impedir el matrimonio por el padecimiento de un enfermedad crónica e incurable, que además sea contagiosa o hereditaria, busca cumplir con el mandato constitucional de proteger el derecho a la salud, tratando de prevenir que las enfermedades crónicas e incurables, sean propagadas por contagio o herencia, por lo que dicha medida busca cumplir con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.



B. Vinculación estrecha de la medida con la finalidad constitucionalmente imperiosa

98. Pese a lo anterior, esa medida legislativa no pasa la segunda grada del escrutinio estricto a que es sometida, pues **no puede considerarse que esté totalmente vinculada con la finalidad constitucional imperiosa**. Lo anterior es así, pues la medida legislativa en análisis, en realidad, acaba por transgredir el derecho a la salud, tanto de la persona que padece las enfermedades en que se sustenta el impedimento, como de la persona que desea unirse a ella en matrimonio o en concubinato.

99. Se explica el motivo por el cual esta Primera Sala llega a esa conclusión. El derecho a la salud se encuentra consagrado en el cuarto párrafo del artículo 4o. constitucional, de la siguiente manera:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

100. Este derecho, como ya se mencionó, también se encuentra reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5.1 y 26), el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24), como se aprecia a continuación:

"Artículo 5. Derecho a la integridad personal

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral."



"Artículo 26. Desarrollo progresivo

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

"Artículo 10

"Derecho a la salud

"1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

"2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

"a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

"b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

"c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

"d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

"e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y,



"f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables."

"Artículo 12

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

"Artículo 24

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

"a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;



"b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

"d) Asegurar atención sanitaria prenatal y post-natal apropiada a las madres;

"e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

"f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

"3) Los Estados Parte adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

"4. Los Estados Parte se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

101. De la transcripción anterior, se advierte que la orden constitucional de proteger el derecho a la salud constituye un mandato genérico que se complementa con lo establecido en los diversos tratados internacionales que México ha suscrito; mismos que al incorporarse al orden constitucional, han servido para dotarlo de alcance y contenido.



102. No obstante, para hablar del derecho a la salud, es necesario tener presente que éste, al igual que los demás derechos humanos, siempre debe ser analizado a la luz del principio de interdependencia, pues no se debe perder de vista que todos los derechos están entrelazados; y, por tanto, no pueden disfrutarse plenamente si no hay un reconocimiento del resto de los derechos.

103. En ese orden de ideas, conviene señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental cuyo goce pleno constituye una condición para el ejercicio de todos los derechos; y que la integridad personal es esencial para la vida humana;¹⁵ y que a su vez los derechos a la vida y a la integridad personal se hallan directa e inmediatamente vinculados con la atención a la salud humana.

104. Esto es lógico, porque el derecho a la integridad humana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica el derecho a que se respete la integridad física, psíquica y moral de las personas; mientras que el derecho a la salud, según lo establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales implica disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. De esta forma, es evidente que estos derechos están íntimamente relacionados.

105. Ahora bien, la Corte Interamericana no sólo ha señalado que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos, y que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, sino que además ha señalado que **la salud debe ser entendida no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también como un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral.**¹⁶

106. Bajo esa lógica, es evidente que el derecho a la salud, también se relaciona con otros derechos como el referente al libre desarrollo de la persona-

¹⁵ *Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador*. Fondo Reparaciones y Costas. sentencia de 22 de noviembre de 2007.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párrafo 100.



lidad, pues el ejercicio de este derecho es el que permite a las personas elegir en forma autónoma su proyecto de vida, por tanto, también son libres de elegir sus metas y objetivos, así como la manera en que se lograrán; asimismo, el derecho a la salud también se vincula a la dignidad de las personas, al derecho de fundar una familia e incluso con el derecho de acceso a la información; esto es así, pues esta Suprema Corte ya ha señalado que la dignidad es la base a partir de la cual se construyen todos los derechos.¹⁷

107. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 11 de la Convención Americana protege uno de los valores más esenciales de la persona humana, entendida como ser racional, esto es el reconocimiento de su dignidad.¹⁸ La dignidad es base de la autonomía de las personas, y ésta a su vez, juega un papel trascendental en el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

108. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que un aspecto central del reconocimiento de la dignidad, implica reconocer en todo humano, la posibilidad de auto-determinarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus

¹⁷ "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.". Publicada en la fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 633, materia constitucional, Décima Época, Primera Sala, registro digital: 2012363, 1a./J. 37/2016 (10a.).

¹⁸ *Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párrafo 129.



propias convicciones; y que en este marco juega un papel fundamental el principio de la autonomía de la persona, el cual veda toda actuación estatal que procure la instrumentalización del individuo, es decir, que lo convierta en un medio para fines ajenos a las elecciones sobre su propia vida, su cuerpo y el desarrollo pleno de su personalidad, dentro de los límites que impone la convención.¹⁹

109. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos vincula el derecho al libre desarrollo de la personalidad con el derecho a la libertad, pues ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad incluye un concepto de libertad en un sentido extenso, es decir, como la capacidad de hacer y no hacer todo lo que está lícitamente permitido. En otras palabras, constituye el derecho de toda persona de organizar con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones. La libertad, definida así, es un derecho humano básico, propio de los atributos de la persona, que se proyecta en toda la Convención Americana.²⁰

110. Bajo esa lógica, cabe señalar que la decisión de contraer o no matrimonio o unirse o no en concubinato, pertenece a la esfera de las decisiones autónomas de los individuos respecto a su vida privada y familiar y se toma en ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

111. Al resolver el amparo directo 6/2008, el Pleno de este Máximo Tribunal señaló que el libre desarrollo de la personalidad es la consecución del proyecto de vida que para sí tiene la persona, como ente autónomo; y que ese derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado; en otras palabras, es la persona quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.

112. Este poder de decisión, sin duda se vincula con el bienestar mental y emocional de las personas; y por tanto con el derecho a la salud, en tanto que

¹⁹ Ídem, párrafo 150.

²⁰ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párrafo 151.



como ya se dijo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el numeral 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la salud debe entenderse como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social.

113. Bajo esa lógica, es evidente que impedir el matrimonio y el concubinato por padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, es una medida que busca proteger la salud de los contrayentes y concubinos; sin embargo, ese impedimento limita el derecho al libre desarrollo de la personalidad, e incide en el aspecto mental y social de aquel a quien se le impide acceder a esas instituciones.

114. Bajo esa lógica, es evidente que la medida legislativa en análisis no está **totalmente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa que pretende proteger**; pues se deja de atender que en el derecho a la salud, incide en el bienestar emocional y mental de la persona, y que para lograr ese bienestar es importante reconocer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual implica la libertad de contraer o no matrimonio o de unirse o no en concubinato.

115. Ahora bien, no pasa inadvertido que para acceder al matrimonio o al concubinato, se requiere la voluntad de dos personas y que ningún derecho es absoluto, pues todos los derechos encuentran su límite en el derecho de los demás y en el orden público.

116. Bajo esa lógica, si bien el derecho al libre desarrollo de la personalidad de quien padece la enfermedad contagiosa e incurable puede encontrar límite en el derecho de la persona con la que desea unirse en matrimonio o concubinato; lo cierto es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha señalado que la salud, como parte integrante del derecho a la integridad personal, no sólo abarca el acceso a servicios de atención en salud, en que las personas gocen de oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud, sino que además abarca la libertad de cada individuo de controlar su salud y su cuerpo y el derecho a no padecer injerencias y que además



hay una incidencia entre la integridad física y psicológica con la autonomía personal y la libertad de tomar decisiones sobre el propio cuerpo.²¹

117. Así, la citada Corte ha señalado que el derecho a la salud exige, por un lado, **que el Estado asegure y respete decisiones y elecciones hechas en forma libre y responsable**; y por otro, que se garantice el acceso a información relevante, para que las personas estén en condiciones de tomar decisiones informadas sobre el curso de acción respecto a su cuerpo y salud de acuerdo a su propio plan de existencia; y que en materia de salud, el suministro de información oportuna, completa, comprensible y fidedigna debe realizarse de oficio, debido a que ésta es imprescindible para la toma de decisiones en dicho ámbito.²²

118. Bajo esa lógica, es evidente que la decisión de unirse en matrimonio o en concubinato con una persona que padece una enfermedad crónica o incurable que sea contagiosa o hereditaria, únicamente corresponde al ámbito de aquel que puede sufrir ese riesgo, por tanto cualquier impedimento que resulte absoluto para acceder a esas instituciones será ilegal, pues si bien es verdad que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y además al suscribir los tratados internacionales mencionados, adquirieron la obligación de prevenir y garantizar la inmunización de enfermedades contagiosas, endémicas y de cualquier otra índole, dicha prevención debe resultar acorde con el derecho que se pretende proteger, es decir debe ser una medida que sea totalmente compatible con ese derecho, de tal suerte que **la mejor manera de proteger la salud de quien desea contraer matrimonio o unirse en concubinato, no es prohibir de manera absoluta el acceso a esas instituciones, sino el suministrar información oportuna, completa, comprensible y fidedigna que resulte imprescindible para la toma de una decisión informada a ese respecto.**

119. Aquí, es importante señalar que la norma en análisis no contiene una negativa absoluta para acceder al matrimonio o al concubinato, cuando una de

²¹ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párrafo 155.

²² Ídem, párrafo 155.



las personas que pretende acceder a esas instituciones padece una enfermedad crónica e incurable, que sea contagiosa o hereditaria, pues señala que esas enfermedades no serán impedimento, cuando éstas sean aceptadas por escrito.

120. No obstante ésta exigencia, resulta excesiva, pues se olvida que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.43 del Código Civil del Estado de México, la voluntad de las personas y por ende su consentimiento, se puede dar de manera expresa o tácita; y que de acuerdo con ese propio numeral, el consentimiento tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente; sin embargo, el consentimiento expreso, que es el que al caso interesa, se puede manifestar verbalmente, por escrito en documentos físicos, electrónicos o por signos inequívocos.

121. Por lo anterior, es evidente que la exigencia de que sea por escrito no resulta un requisito idóneo para cumplir con el propósito de proteger el derecho a la salud de las personas que desean contraer matrimonio o unirse en concubinato.

122. Sobre todo, si se tiene en consideración que el derecho a la salud, no debe entenderse a un derecho a estar sano, sino como la posibilidad de disfrutar el nivel más alto posible de salud física y mental, que no sólo depende de la **atención médica oportuna y apropiada**, sino de diversos factores, como pueden ser el agua limpia y potable, una vivienda adecuada, una correcta nutrición e información, entre otras.

123. En efecto, si bien los Estados asumieron la obligación de adoptar diversas medidas a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho,²³ al respecto es importante resaltar el pronunciamiento que realizó el Comité sobre

²³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"Artículo 12

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"...

"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; ..."



Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General No. 14, en la cual desarrolló las obligaciones que tienen los Estados Parte, de conformidad con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

124. En dicho documento, el Comité estima que existen elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación depende de las condiciones prevalentes en un Estado, pero habla de satisfacer obligaciones en los siguientes aspectos:

a. Disponibilidad: lo establece como que cada Estado Parte debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. Se precisa que los servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales por la Organización Mundial de la Salud.

b. Accesibilidad: se entiende como que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. La accesibilidad se define con cuatro dimensiones superpuestas:

- No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

- Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, así como respecto de acceso a personas con discapacidad.

- Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos y basarse en el principio de equidad.



• **Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud; lo anterior, siendo congruentes con el trato de confidencialidad para datos personales.**

c. Aceptabilidad: Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d. Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

125. Como se advierte una de las obligaciones radica en la accesibilidad, y ésta también debe estar orientada a la información, la cual comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.

126. Por lo expuesto, se debe tener con consideración que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que existe una conexión entre la integridad física y psicológica con la autonomía personal y la libertad de tomar decisiones sobre el propio cuerpo; aunado, la salud exige, por un lado, que el Estado asegure y respete decisiones y elecciones hechas de forma libre y responsable y, por el otro, que se garantice el acceso a la información relevante para que las personas estén en condiciones de tomar decisiones informadas sobre el curso de acción respecto a su cuerpo y salud de acuerdo a su propio plan de existencia; y que en materia de salud, el suministro de información oportuna, completa, comprensible y fidedigna, debe realizarse de oficio, debido a que ésta es imprescindible para la toma de decisiones informadas en dicho ámbito.²⁴

²⁴ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párrafo 155.



127. Como consecuencia, es evidente que el impedimento para contraer matrimonio o unirse en concubinato por la existencia de enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, no sólo va en contra del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino que incluso transgrede el propio derecho que se pretende proteger; además, el señalar que no será impedimento cuando sean aceptadas por escrito por el otro contrayente o concubino, no resulta una medida idónea para proteger el derecho a la salud, además de que tampoco resulta una medida adecuada para cumplir con la obligación de proteger el derecho a la salud, en el ámbito de la accesibilidad, pues más que prohibir ese tipo de medidas, debe proporcionar información para que quien desea contraer matrimonio o unirse en concubinato con una persona que padezca una enfermedad de ese tipo, esté debidamente informada a efecto de que tome una decisión informada al respecto.

128. En ese orden de ideas, aun cuando sea por razones diversas a las establecidas por el Tribunal Colegiado, es evidente que en el caso no puede tener aplicación el impedimento para contraer matrimonio o unirse en concubinato a que alude el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, concretamente el referente a padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias.

129. OCTAVO.—**Revisión adhesiva sin materia.** Por las razones expresadas en el considerando que antecede, los agravios formulados por la recurrente en lo principal no prosperaron y por ello debe confirmarse la sentencia recurrida; en consecuencia, es evidente que esa decisión es favorable a los intereses de la parte adherente, por tanto, al haber desaparecido la condición la llevó a interponer la revisión adhesiva, ésta debe declararse sin materia.

130. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 71/2006, cuyos rubro y texto son:

"REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE. 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."²⁵

131. En ese orden de ideas, lo que procede es que, aun y cuando sea por razones diversas, en la materia de la revisión se confirme la sentencia recurrida, se niegue el amparo solicitado y se declare sin materia la revisión adhesiva.

132. Así, 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 *********, **por su propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión intestamentaria a bienes de *******, en contra de la sentencia pronunciada por **la Sala Familiar Regional de Texcoco, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve**, en el toca *********.

TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

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 los señores Ministros: Norma

²⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, materia común, Novena Época, página 266, registro digital: 174011.



Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, 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 y aislada de rubros: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO." y "CONCUBINATO. PARA TENERLO POR DEMOSTRADO BASTA CON QUE SE ACREDITE QUE LOS CONCUBINOS HAN CONVIVIDO EN FORMA CONSTANTE Y PERMANENTE POR UN PERIODO MÍNIMO DE DOS AÑOS, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, EN EL SENTIDO DE QUE EXISTA ALGÚN IMPEDIMENTO LEGAL PARA DICHO VÍNCULO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 74/2006 y I.3o.(I Región) 1 C (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y Décima Época, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, página 1094, con números de registro digital: 174899 y 2000328, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas de títulos y subtítulos: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.", "CONCUBINATO. SU RECONOCIMIENTO EN EL DERECHO MEXICANO SE DERIVA DEL MANDATO DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES LO QUE SE PRETENDE ES RECONOCER Y PROTEGER A AQUELLAS FAMILIAS QUE NO SE CONFORMAN EN UN CONTEXTO MATRIMONIAL.", "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE



CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA.", "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.", "CONCUBINATO. CUANDO SU DEFINICIÓN CONDICIONA SU EXISTENCIA A LA UNIÓN DE UN HOMBRE Y UNA MUJER, OPERAN LAS RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EMITIDAS RESPECTO A LA DEL MATRIMONIO CON LA MISMA CONDICIONANTE." y "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 2a./J. 69/2014 (10a.), 1a. VI/2015 (10a.), 1a./J. 84/2015 (10a.), 1a./J. 4/2016 (10a.), 1a. CCXXIII/2016 (10a.) y 1a./J. 85/2017 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 7, Tomo I, junio de 2014, página 555; 14, Tomo I, enero de 2015, página 749; 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 186; 27, Tomo I, febrero de 2016, página 430; 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 501 y 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, con números de registro digital: 2006808, 2008255, 2010676, 2010954, 2012506 y 2015305, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. LXXXIV/2015 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 37/2016 (10a.) y P./J. 10/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 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 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena con relación al amparo directo en revisión 670/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

En el amparo directo en revisión 670/2021, la Primera Sala analizó la constitucionalidad del impedimento para contraer matrimonio –también aplicable para conformar el concubinato–, consistente en padecer enfermedades crónicas e



incurables que sean contagiosas o hereditarias sin dispensa por escrito (artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil para el Estado de México).¹

Por unanimidad de votos, los Ministros y las Ministras de este Tribunal Constitucional en Sala sostuvimos que la medida es inconstitucional pues atenta contra el principio de igualdad al distinguir, sin justificación ni razonabilidad, a las personas por su condición de salud (de ahí que la medida no superara un test de escrutinio estricto). Asimismo, señalamos que el precepto vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la salud.

Si bien coincido plenamente con el sentido de la sentencia, me permito expresar en este voto concurrente algunas observaciones y razones adicionales que, creo, pueden abonar al contenido de la ejecutoria, a su robustez conceptual y metodológica, así como al estudio que desde esta Primera Sala se hace del derecho a la igualdad y no discriminación de grupos poblacionales en especial situación de vulnerabilidad.

Estas observaciones encuentran su razón de ser en las condiciones fácticas que dan contexto al caso. Como se desprende de la sentencia, el presente asunto tiene su origen en una acción de acreditación de concubinato conformado por una pareja del mismo sexo, uno de ellos, de reciente fallecimiento. El promovente acudió a las instancias judiciales a que se le reconociera la calidad de concubino supérstite para efectos sucesorios. Sin embargo, durante el proceso se alegó que el concubinato no pudo haber sido conformado porque el supuesto concubino difunto padecía SIDA –una enfermedad crónica, incurable y contagiosa– y en ningún momento el pretendido concubino supérstite había aceptado por escrito esta enfermedad incurable y transmisible. Así es cómo esta Primera Sala llegó a conocer de la constitucionalidad del impedimento en cuestión.

¹ **Artículo 4.7.** Son impedimentos para contraer matrimonio: ...

"IX. La impotencia incurable para la cópula o la bisexualidad; las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias. No serán impedimentos cuando **por escrito** sean aceptadas por el otro contrayente."

Aplicable al concubinato en virtud del artículo 4.403

Artículo 4.403. Se considera concubinato la relación de hecho que tienen un hombre y una mujer, que sin estar casados y sin impedimentos legales para contraer matrimonio, viven juntos, haciendo una vida en común por un período mínimo de un año; no se requerirá para la existencia del concubinato el período antes señalado, cuando reunidos los demás requisitos, se hayan procreado hijos en común."



Considero que el carácter de las partes y las condiciones del caso le dan un carácter añadido al análisis constitucional que no se exploró a cabalidad en la ejecutoria, razón por la cual emito los siguientes señalamientos:

PRIMERO. Estimo que la sentencia debió explorar el impacto discriminatorio indirecto que la medida tiene sobre el grupo de diversidad sexual

La problemática jurídica que se le presentó a esta Primera Sala radicó en determinar si el impedimento para contraer matrimonio, consistente en padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, es o no acorde al orden constitucional para efectos de acreditar un concubinato entre personas del mismo sexo.

A diferencia del Tribunal Colegiado que analizó la medida a la luz de la discriminación que generaba a personas homosexuales, esta Primera Sala consideró que el impedimento está escrito en términos neutros y no implica una distinción de trato para las personas en virtud de su orientación sexual o su identidad de género (cfr. párrafo 71).² De ahí que se estudiara la medida conforme a la categoría sospechosa de "condición de salud" y, a partir de ella se concluyera su inconformidad con el principio de igualdad.

Coincido en que el impedimento está aparentemente escrito en términos neutros, sin embargo, eso no impide que se reconozca su impacto discriminatorio indirecto en la población de diversidad sexual y de género. Como esta Suprema Corte ha reconocido en diversos asuntos, la discriminación indirecta es la que se produce cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutra, implica una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico a partir de estigmas, estereotipos o prejuicios.

En diversos momentos procesales del caso se argumentó por las partes o por los órganos jurisdiccionales que no se podía acreditar el concubinato porque el actor y el difunto habían tenido prácticas sexuales con otras personas y porque uno de ellos tenía SIDA, lo cual ponía en riesgo la estabilidad de la relación. Ante este contexto argumentativo estimamos propicio reconocer que, si

² 71. En ese sentido, debe considerarse que el impedimento para contraer matrimonio y por ende constituir un concubinato, referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, se encuentra redactado en términos neutros; es decir, puede tener aplicación para cualquier persona, sin importar cual sea su identidad o preferencia sexual, de manera que en ese sentido, le asiste razón a la parte recurrente cuando afirma que el estudio del Tribunal Colegiado es incorrecto.



bien el impedimento analizado no contiene explícitamente una diferenciación en términos sexo-genéricos, su acreditación puede tener como base estereotipos de género que, en consecuencia, implican una aplicación diferenciada con efectos discriminatorios sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad (y al reconocimiento de una vida en común) de las personas homosexuales.

Tal y como señaló el Tribunal Colegiado, en el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género* se establecen algunos estereotipos que ocurren con mayor frecuencia frente a personas homosexuales y que impide reconocer su proyecto de vida en unión a otras personas (como que todas las personas homosexuales tienen SIDA, prácticas sexuales riesgosas y/o relaciones inestables).

Así, al dar relevancia a esta forma de discriminación y dado el contexto del caso, estimo que la sentencia debía declarar parcialmente fundado el agravio de la parte quejosa, pues, si bien de forma explícita se reconoce una categoría sospechosa en el análisis de la medida –ésta es, condición de salud– el impedimento también puede tener impactos diferenciados para las partes en virtud de su orientación sexual.

SEGUNDO. Considero propicio promover un cambio terminológico que privilegie el término "orientación sexual" por sobre "preferencia sexual"

Como segunda observación, estimo imperante que esta Suprema Corte promueva un cambio terminológico que privilegie el término "orientación sexual" por sobre "preferencia sexual". El término preferencia sexual se emplea para describir un gusto o predilección sujeta a cambio. En contraste, la orientación sexual refiere a la capacidad de relacionarse de manera afectiva, emocional e íntima con una persona de igual o diferente sexo o género.

Si bien la categoría presente en el artículo 1o. constitucional es la de "preferencias sexuales", las buenas prácticas nacionales e internacionales en términos de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género recomiendan preferir el término "orientación sexual" en lugar de "preferencia sexual", dado que este último incluye una gama de actividades y prácticas sexuales amplísimas que no necesariamente implican una vinculación afectiva, mientras que la "orientación sexual" se refiere a la atracción erótica y afectiva de las personas".³

³ Cfr. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Investigación sobre la atención de personas LGBT en México [en línea]. Diciembre, 2015, p. 283.



Preferir el término de orientación sexual también permite dejar de lado los estereotipos y reconocer la capacidad que tienen las personas de la diversidad sexo-genérica de constituir una comunidad de vida a partir de lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca, con una vocación de estabilidad y de permanencia en el tiempo.

TERCERO. Estimo que en el caso debió incorporarse al parámetro de regularidad constitucional la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

La sentencia fija el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el artículo 1o. constitucional, los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [Cfr. párrafo 76⁴ y 89].⁵

Considero que, para fortalecer los precedentes y la doctrina jurisprudencial de esta Primera Sala sobre la no discriminación es importante actualizar este parámetro e incluir la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, la cual fue aprobada por la Cámara de Senadores el 10 de octubre de 2019, ratificada el 21 de enero de 2020 y promulgada en decreto oficial de 20 de febrero de 2020.

Este instrumento normativo será especialmente relevante con relación a las categorías sospechosas frente a las cuales se debe realizar un escrutinio estricto. Al respecto, cabe destacar que el artículo 1.1 de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia incluye un catálogo más amplio en el que explicita diversas categorías sospechosas que pueden ser relevantes para el caso concreto.

"... La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad

⁴ "76. Preciado lo anterior, para realizar el estudio de referencia, conviene señalar que el derecho a la igualdad y a la no discriminación está reconocido tanto en el artículo 1o. constitucional, como en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

⁵ "89. El escrutinio estricto debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción (I) tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o (II) implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano."



cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra."

CUARTO. Considero que el estudio de la medida en cuestión pudo haber sido robustecido a partir del contexto del caso y de precisiones metodológicas.

Tal y como se ha mencionado previamente, la sentencia analiza el impedimento para acreditar el concubinato con relación al principio de igualdad a partir de la categoría sospechosa de condición de salud. Los preceptos que contienen tal medida se reproducen a continuación:

"**Artículo 4.7.** Son impedimentos para contraer matrimonio: ...

"IX. La impotencia incurable para la cópula o la bisexualidad; las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias. No serán impedimentos cuando por escrito sean aceptadas por el otro contrayente."

Aplicable al concubinato en virtud del artículo 4.403

"**Artículo 4.403.** Se considera concubinato la relación de hecho que tienen un hombre y una mujer, que sin estar casados y sin impedimentos legales para contraer matrimonio, viven juntos, haciendo una vida en común por un período mínimo de un año; no se requerirá para la existencia del concubinato el periodo antes señalado, cuando reunidos los demás requisitos, se hayan procreado hijos en común."

De la transcripción se desprende que la medida analizada consiste en el impedimento de la conformación del concubinato cuando una de las partes tenga una enfermedad crónica e incurable que sea contagiosa o hereditaria sin que medie por escrito la dispensa del otro cónyuge o concubino.

Considero que el examen de la medida debe tomar en cuenta el contexto específico en que se solicitó la actualización del impedimento, es decir, el supuesto en que se busca acreditar (i) el concubinato (con todas sus características) (ii) después de que uno de los integrantes de éste fallece (en el que la voluntad de una de las partes sólo puede suponerse a partir de las acciones pasadas)



y, (iii) además, se debe considerar que su aplicación se materializa respecto de una condición infectocontagiosa (VIH/SIDA) que puede tener impactos diferenciados para personas homosexuales debido a estereotipos y estigmas.

Esta contextualización implica algunas preguntas previas al examen de escrutinio estricto, tales como ¿en qué medida la aplicación de este impedimento es adecuado a la figura de concubinato, que se define como una unión de facto con reconocimiento jurídico (y, por tanto, difícilmente los impedimentos se analizan –o se dispensan por escrito– de forma previa a la unión, a diferencia del matrimonio)? ¿Qué papel juegan los impedimentos en la acreditación de un concubinato *post mortem*? ¿Cómo se debe tomar en cuenta el impacto diferenciado basado en estereotipos que pueden tener las personas homosexuales?

La sentencia deja abierta las respuestas a estas preguntas, lo cual puede implicar un problema de especificidad cara al problema de constitucionalidad concreto que se presenta. Al respecto se debe recordar que las cuestiones de constitucionalidad no implican la abstracción del problema con sus aristas concretas, sino que son las normas, las prácticas o las interpretaciones en específico las se deben contrastar con el parámetro de regularidad constitucional.

Por último, cabe observar que las consideraciones de igualdad que sigue la ejecutoria, si bien correctas, pueden llegar a ser poco idóneas para el caso concreto. En los considerandos se construye este derecho/principio, a partir de observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, o a partir de jurisprudencia de igualdad en el marco de la Convención de Derechos del Niño. Esto tiene como origen la falta de contextualización del grupo poblacional potencialmente discriminado con la medida.

Por todo lo expuesto, emito este voto concurrente a fin de expresar razones adicionales y observaciones con respecto a algunas de las consideraciones de la ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPEDIMENTO PARA CONTRAER MATRIMONIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4.7, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA



GACETA DEL GOBIERNO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022, CONSISTENTE EN PADECER "ENFERMEDADES CRÓNICAS E INCURABLES QUE SEAN CONTAGIOSAS O HEREDITARIAS", CONTRAVIENE LOS DERECHOS A LA SALUD Y AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

Hechos: Una persona demandó el reconocimiento del concubinato igualitario que tenía con el autor de una sucesión y que, como consecuencia, se le reconociera su derecho a heredar. La sucesión demandada negó dicho reconocimiento argumentando, entre otras cosas, que de acuerdo con el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México, uno de los requisitos para reconocer la existencia del concubinato, es que no se tengan impedimentos legales para contraer matrimonio; y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.7, fracción IX, del propio ordenamiento, en su texto anterior a la reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 1 de noviembre de 2022, uno de los impedimentos para contraer matrimonio, son las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias; y que en el caso, el autor de la sucesión tenía una enfermedad de ese tipo. El Juez que conoció del asunto negó la procedencia de la acción al considerar que la actora no acreditó que tuviera una vida en común, constante y permanente con el autor de la sucesión. En contra de esa decisión, la parte actora apeló obteniendo sentencia favorable. Al no estar conforme con esa decisión, la parte demandada promovió un primer juicio de amparo directo alegando, entre otras cosas, que no se atendió la excepción que opuso al contestar la demanda. En cumplimiento a esa ejecutoria, la responsable dictó una nueva sentencia en la que reiteró que sí se acreditó la existencia del concubinato, por lo que la inconforme promovió un segundo juicio de amparo directo reiterando que no se había analizado la excepción mencionada. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque, al analizar ese argumento, consideró que atendiendo al nuevo paradigma de derechos humanos, la orientación sexual y afectiva de las personas no debe constituir una limitante para acceder en condiciones de igualdad a los derechos que otorga el sistema jurídico mexicano; y que como consecuencia, en el caso no debía aplicarse el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, porque en su connotación tiene categorías sospechosas basadas en la orientación sexual de las personas. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión alegando que el



impedimento para contraer matrimonio contenido en el aludido artículo 4.7, fracción IX, referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, no se encuentra redactado en términos discriminatorios, en razón de la preferencia sexual de las personas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el impedimento para contraer matrimonio, previsto en el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, consistente en padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, contraviene los derechos a la salud y al libre desarrollo de la personalidad.

Justificación: El artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México establece una serie de hipótesis que el legislador consideró como impedimentos para contraer matrimonio. Entre esas hipótesis, la fracción IX prevé las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias; por tanto dicha fracción hace una distinción por cuestiones de salud, la cual puede dar lugar a una discriminación prohibida por el artículo 1o. constitucional; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio; por ende, para determinar si esa diferencia de trato es objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del criterio empleado al analizarla, pues existen dos niveles de escrutinio, el ordinario y el estricto; y en el caso es aplicable este último, en tanto que la distinción se basa en una categoría sospechosa. Así, aplicando ese nivel de escrutinio, se puede concluir que la distinción que hace el legislador mexiquense cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el impedimento busca proteger el derecho a la salud de diversas personas, pues no sólo intenta que la o el posible cónyuge o concubina no se contagie, sino que además busca que los hijos que pudieran resultar de esa unión no la hereden; sin embargo, esa distinción no está totalmente vinculada con la finalidad constitucional imperiosa, porque en realidad acaba por transgredir el derecho a la salud y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, tanto de la persona que padece las enfermedades en que se sustenta el impedimento, como el de la persona que desea unirse a ella (en matrimonio o concubinato). Lo anterior porque la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los



demás derechos, pues la salud debe ser entendida no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también como un estado completo de bienestar físico, mental o social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral, de suerte que ese derecho se relaciona con otros derechos como son: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a fundar una familia y el derecho de acceso a la información. Así, la decisión de contraer o no matrimonio, o de unirse o no en concubinato, pertenece a la esfera de las decisiones autónomas de los individuos respecto a su vida privada y familiar y se toma en ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este poder de decisión, sin duda, se vincula con el bienestar mental y emocional de las personas; por tanto, con el derecho a la salud. En consecuencia, impedir el matrimonio y el concubinato por padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, en realidad se contraponen con el derecho a la salud, en tanto que ese impedimento limita el derecho al libre desarrollo de la personalidad; y al incidir en el aspecto mental y social de aquel a quien se le impide acceder a esas instituciones, necesariamente incide de manera negativa en su derecho a la salud; por ello, el requisito en cuestión no está totalmente vinculado con la finalidad constitucional imperiosa que pretende proteger, pues se deja de atender que el derecho a la salud incide en el bienestar emocional y mental de la persona, y que para lograr ese bienestar es importante reconocer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual implica la libertad de contraer o no matrimonio o de unirse o no en concubinato y, si bien el derecho al libre desarrollo de la personalidad de la persona que padece la enfermedad contagiosa e incurable, puede encontrar límite en el derecho de la persona con la que desea unirse en matrimonio o concubinato, lo cierto es que el derecho a la salud no sólo abarca el acceso a servicios para disfrutar del más alto nivel posible de salud, sino que además comprende la libertad de cada individuo de controlar su salud y su cuerpo y el derecho a no padecer injerencias; por tanto, al haber una incidencia entre la integridad física y psicológica con la autonomía personal y la libertad de tomar decisiones sobre el propio cuerpo, este derecho exige que, por un lado, el Estado asegure y respete decisiones y elecciones hechas en forma libre y responsable; y por otro, que garantice el acceso a información relevante, para que las personas estén



en condiciones de tomar decisiones informadas sobre el curso de acción respecto a su cuerpo y salud, de acuerdo a su propio plan de existencia; por tanto, en materia de salud, el suministro de información oportuna, completa, comprensible y fidedigna debe realizarse de oficio debido a que ésta es imprescindible para la toma de decisiones en dicho ámbito. Bajo esa lógica, la decisión de unirse en matrimonio o en concubinato con una persona que padece una enfermedad crónica o incurable que sea contagiosa o hereditaria, únicamente corresponde al ámbito de aquel que puede sufrir ese riesgo, por eso cualquier impedimento que resulte absoluto para acceder a esas instituciones es ilegal, pues si bien las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias tienen la obligación de prevenir y garantizar la inmunización de enfermedades contagiosas, endémicas y de cualquier otra índole, dicha prevención debe resultar acorde con el derecho que se pretende proteger, de tal suerte que la mejor manera de proteger la salud de quien desea contraer matrimonio o unirse en concubinato, no es prohibir de manera absoluta el acceso a esas instituciones, sino el suministrar información oportuna, completa, comprensible y fidedigna que resulte imprescindible para la toma de una decisión informada a ese respecto.

1a./J. 5/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 670/2021. 27 de octubre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 5/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

IMPEDIMENTO PARA CONTRAER MATRIMONIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4.7, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA



GACETA DEL GOBIERNO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022, CONSISTENTE EN PADECER "ENFERMEDADES CRÓNICAS E INCURABLES QUE SEAN CONTAGIOSAS O HEREDITARIAS", ESTÁ REDACTADO EN TÉRMINOS NEUTROS Y, POR TANTO, NO CONLLEVA UNA DISCRIMINACIÓN SUSTENTADA EN LA PREFERENCIA SEXUAL DE LAS PERSONAS.

Hechos: Una persona demandó a la sucesión de quien afirmó fue su concubino, el reconocimiento del concubinato igualitario que tenía con el autor de la sucesión y que, como consecuencia, se le reconociera su derecho a heredar. La parte demandada negó dicho reconocimiento argumentando, entre otras cosas, que de acuerdo con el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México, uno de los requisitos para reconocer la existencia del concubinato, es que no se tengan impedimentos legales para contraer matrimonio; y de acuerdo con el artículo 4.7, fracción IX, del propio ordenamiento, en su texto anterior a la reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 1 de noviembre de 2022, uno de los impedimentos para contraer matrimonio, son las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias; y que en el caso, el autor de la sucesión tenía una enfermedad de ese tipo. El Juez que conoció del asunto negó la procedencia de la acción al considerar que la actora no acreditó que tuviera una vida en común, constante y permanente con el autor de la sucesión. En contra de esa decisión, la parte actora apeló obteniendo sentencia favorable. Al no estar conforme con esa decisión, la parte demandada promovió un primer juicio de amparo directo alegando, entre otras cosas, que no se atendió la excepción que opuso al contestar la demanda. En cumplimiento a esa ejecutoria, la responsable dictó una nueva sentencia en la que reiteró que sí se acreditó la existencia del concubinato, por lo que la inconforme promovió un segundo juicio de amparo directo reiterando que no se había analizado la excepción mencionada. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque, al analizar ese argumento, consideró que atendiendo al nuevo paradigma de derechos humanos, la orientación sexual y afectiva de las personas no debe constituir una limitante para acceder en condiciones de igualdad a los derechos que otorga el sistema jurídico mexicano; y que como consecuencia, en el caso no debía aplicarse el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado



de México, porque en su connotación tiene categorías sospechosas basadas en la orientación sexual de las personas. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión alegando que el impedimento para contraer matrimonio contenido en el aludido artículo 4.7, fracción IX, referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, no conlleva una discriminación sustentada en la preferencia sexual de las personas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el impedimento para contraer matrimonio, previsto en el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, consistente en padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, se encuentra redactado en términos neutros y, por tanto, no conlleva una discriminación, pues dichas enfermedades no se hacen depender de la preferencia o identidad sexual de las personas.

Justificación: El artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México establece una serie de hipótesis que el legislador consideró como impedimentos para contraer matrimonio, mismos que en términos de lo dispuesto en el artículo 4.403 del propio ordenamiento, también son aplicables al concubinato. Esas hipótesis se encuentran desplegadas a lo largo de once fracciones; sin embargo, en la fracción IX se prevén diversas casusas de impedimento, a saber: i) la impotencia incurable para la cópula; ii) la bisexualidad; y iii) las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias. Como se advierte, las dos primeras causas de impedimento aluden a la impotencia incurable para la cópula y a la bisexualidad y, por tanto, tienen una vinculación directa con la sexualidad de las personas; no obstante, la fracción en comento contiene distintas causas de impedimentos que no deben entremezclarse, pues cada una de éstas puede actualizarse de manera autónoma. En consecuencia, aunque es verdad que la fracción IX del artículo 4.7 hace referencia a dos causas de impedimento que encuentran vinculación con la sexualidad de las personas –como son la impotencia incurable para la cópula y la bisexualidad–, lo cierto es que el impedimento referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, se encuentra redactado



en términos neutros, es decir, puede tener aplicación para cualquier persona, sin importar cuál sea su identidad o preferencia sexual, de manera que no conlleva una discriminación sustentada en la preferencia sexual de las personas.

1a./J. 6/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 670/2021. 27 de octubre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 6/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

IMPEDIMENTO PARA CONTRAER MATRIMONIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4.7, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA DEL GOBIERNO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022, CONSISTENTE EN PADECER "ENFERMEDADES CRÓNICAS E INCURABLES QUE SEAN CONTAGIOSAS O HEREDITARIAS", NO ES ABSOLUTO, EN TANTO QUE PUEDE DISPENSARSE POR ESCRITO, PERO ES EXCESIVO, AL NO RECONOCER TODAS LAS MANERAS EN QUE PUEDE EXPRESARSE EL CONSENTIMIENTO.

Hechos: Una persona demandó el reconocimiento del concubinato igualitario que tenía con el autor de una sucesión y que, como consecuencia, se le reconociera su derecho a heredar. La sucesión demandada negó dicho reconocimiento argumentando, entre otras cosas, que de acuerdo con el artículo 4.403 del Código Civil del Estado de México, uno de los requisitos para reconocer la existencia del concubinato, es que no se tengan impedimentos legales para contraer matrimonio; y de acuerdo con el artículo 4.7,



fracción IX, del propio ordenamiento, en su texto anterior a la reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 1 de noviembre de 2022, uno de los impedimentos para contraer matrimonio, son las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias; y que en el caso, el autor de la sucesión tenía una enfermedad de ese tipo. El Juez que conoció del asunto negó la procedencia de la acción al considerar que la actora no acreditó que tuviera una vida en común, constante y permanente con el autor de la sucesión. En contra de esa decisión, la parte actora apeló obteniendo sentencia favorable. Al no estar conforme con esa decisión, la parte demandada promovió un primer juicio de amparo directo alegando, entre otras cosas, que no se atendió la excepción que opuso al contestar la demanda. En cumplimiento a esa ejecutoria, la responsable dictó una nueva sentencia en la que reiteró que sí se acreditó la existencia del concubinato, por lo que la inconforme promovió un segundo juicio de amparo directo reiterando que no se había analizado la excepción mencionada. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque, al analizar ese argumento, consideró que atendiendo al nuevo paradigma de derechos humanos, la orientación sexual y afectiva de las personas no debe constituir una limitante para acceder en condiciones de igualdad a los derechos que otorga el sistema jurídico mexicano; y que como consecuencia, en el caso, no debía aplicarse el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, porque en su connotación tiene categorías sospechosas basadas en la orientación sexual de las personas. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión alegando que el impedimento para contraer matrimonio contenido en el artículo 4.7., fracción IX, del Código Civil, referente a no padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, no se encuentra redactado en términos discriminatorios, en razón de la preferencia sexual de las personas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el impedimento para contraer matrimonio, previsto en el artículo 4.7, fracción IX, del Código Civil del Estado de México, consistente en padecer enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias, no es absoluto, en tanto que puede dispensarse por



escrito, pero es excesivo, al no reconocer todas las maneras en que puede expresarse el consentimiento.

Justificación: El artículo 4.7 del Código Civil del Estado de México establece una serie de hipótesis que el legislador consideró como impedimentos para contraer matrimonio. Entre esas hipótesis, la fracción IX prevé las enfermedades crónicas e incurables que sean contagiosas o hereditarias; no obstante, esa disposición no conlleva una negativa absoluta para acceder al matrimonio o al concubinato, pues señala que esas enfermedades no serán impedimento cuando éstas sean aceptadas por escrito; sin embargo, esa exigencia es excesiva, pues se olvida que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.43 del Código Civil del Estado de México, la voluntad de las personas y, por ende, su consentimiento, se puede dar de manera expresa o tácita; y que de acuerdo con ese propio artículo, el consentimiento tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente; sin embargo, el consentimiento expreso, que es el que al caso interesa, se puede manifestar verbalmente, por escrito en documentos físicos, electrónicos o por signos inequívocos, de manera que el exigir que sea por escrito, hace que no resulte un requisito idóneo para cumplir con el propósito de proteger el derecho a la salud de las personas que desean contraer matrimonio o unirse en concubinato.

1a./J. 7/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 670/2021. 27 de octubre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Míguez.

Tesis de jurisprudencia 7/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 66, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE EL JUEZ QUE DECLARE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PUEDE IMPONER UNA MULTA AL FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ELLA, ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 66, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE EL JUEZ QUE DECLARE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PUEDE IMPONER UNA MULTA AL FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ELLA, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LA SANCIÓN ESTABLECIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 66 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, SE ENCUENTRA DIRIGIDA AL SERVIDOR PÚBLICO A QUIEN SE ATRIBUYE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LA SANCIÓN QUE SE IMPONE AL FUNCIONARIO JUDICIAL CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN POR NO HABERSE REALIZADO CON LAS FORMALIDADES QUE MARCA LA LEY, OBEDECE A UNA RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO.

AMPARO EN REVISIÓN 346/2021. OMAR GUADALUPE BRIZUELA MEDINA. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO



JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **uno de diciembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS para resolver los autos del amparo en revisión **346/2021**, en contra de la sentencia dictada el veintiséis de febrero de dos mil veinte, por el Juez Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo *****; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de amparo y trámite.** Por escrito presentado el once de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, **Omar Guadalupe Brizuela Medina**, por propio derecho, promovió juicio de amparo en contra de las siguientes autoridades y actos reclamados:

a) Como ordenadoras:

- Del Congreso del Estado de Jalisco "*la aprobación y expedición de los artículos 66, 72, 73, 74 y 75 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco*".

- Del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco "*la aprobación, promulgación y publicación de los artículos 66, 72, 73, 74 y 75 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco*".

- Del Juez Segundo de lo Civil del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco del Trigésimo Primer Partido Judicial "*la ilegal resolución emitida en el procedimiento ***** de fecha 05 cinco de septiembre del año en curso, donde como acto de molestia y sin contar con facultades legales, interpreta y aplica en perjuicio de esta parte los preceptos en los que pretende fundar y motivar (ar-*



título 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco el cual se controvierte de inconstitucional en este amparo), de forma insuficiente e inadecuada la sanción al suscrito y consistente en la multa y condena al pago de gastos y costas (que como acto de molestia genera sin existir una sentencia definitiva y no ser un acto disciplinario que le corresponda al mismo) que se refiere en la resolución de fecha 05 de septiembre del año 2005, y que eminentemente afecta mis derechos humanos de audiencia y defensa y que sin perjuicio de ello pretende también sea condenado a pagar los gastos y costas originados en el procedimiento en comento, siendo que el suscrito no soy parte en dicho procedimiento, y al efecto ello constituye una doble sanción pues multa y condena sin existir en él la facultad para ello; sin dejar de lado de que con independencia de ser Juez y parte, ordena dar vista a la Dirección de Visitaduría para que me apertura un procedimiento de responsabilidad, amén de la multa y condena que sin ser parte en el procedimiento decretó en la resolución emitida por él."

b) Como ejecutoras:

- El Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco "*cualquier orden verbal o escrita que emita a sus inferiores jerárquicos para que con motivo del acto reclamado se sancione administrativamente con pretexto de la vista que ordena el Juez Civil de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para que se analice mi conducta, lo que tuviera por efecto una doble sanción en la persona del suscrito tomando en consideración lo resuelto de forma indebida por el mismo.*"

- Director de Visitaduría, Disciplina y Responsabilidades del Consejo de la Judicatura "*el acatamiento de cualquier orden girada por el superior que tenga por efecto el que se apertura un procedimiento de responsabilidad al suscrito basado en las consideraciones ilegales del Juez Segundo de lo Civil de Tlajomulco de Zúñiga Jalisco, para que se investigue y sancione al suscrito pese a que el mismo ya ordenó mi sanción sin previo procedimiento y, en su caso, cualquier acto que derive ya directa o indirectamente de aquel que ordena dar vista al mismo con base en el acto sancionatorio que el mismo refiere en la resolución emitida en el expediente ***** del índice de dicho tribunal con fecha de 05 de septiembre del año en curso.*"

- Director del Periódico Oficial del Estado de Jalisco "*la publicación del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.*"



• Secretario general de Gobierno "el refrendo y firma de las leyes ... que se tildan de inconstitucionales siendo éstas las que se identifican con los números 66, 72, 73, 74, 75 y 140 del cuerpo del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco".

• Secretario de Hacienda del Estado de Jalisco "cualquier acto, orden ya verbal o escrita que acate proveniente del Juez Segundo de lo Civil de Tlajomulco, que tenga o pueda tener por efecto la afectación a mi patrimonio personal y familiar para sancionar al suscrito con base en el auto de fecha 05 de septiembre del año 2018, emitida por dicha autoridad donde multa en primer término al suscrito y, posteriormente, en el mismo auto condena al suscrito al pago de gastos y costas (no determinadas y sin existir una sentencia definitiva), y la ejecución de la multa ordenada en la misma que se indican en la resolución *****", lo que implica, a su vez, órdenes verbales y escritas que él mismo dé para que se cumpla dicha orden en perjuicio del suscrito".

• Director de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura del Estado (también conocido como talento humano) "cualquier acto, orden ya verbal o escrita que acate proveniente del Juez Segundo de lo Civil de Tlajomulco, que tenga o pueda tener por efecto la afectación a mi patrimonio personal y familiar para sancionar con multa al suscrito con base en el auto de fecha 05 de septiembre del año 2019, emitida por dicha autoridad, donde también condena al suscrito al pago de gastos y costas (no determinadas y sin existir sentencia definitiva) en los autos que integran el juicio *****", lo que implica a su vez órdenes verbales y escritas que el mismo dé para que se cumpla dicha orden en perjuicio del suscrito ya de forma directa con el descuento o ejecución, que se pretenda hacer del salario que como remuneración percibo el suscrito por la función que como servidor público merezco constitucionalmente".

• Director jurídico de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Pública: "cualquier acto, orden ya verbal o escrita que acate proveniente del Juez Segundo de lo Civil de Tlajomulco, que tenga o pueda tener por efecto la afectación a mi patrimonio personal y familiar para sancionar al suscrito con base en la resolución emitida por dicha autoridad donde condena al suscrito al pago de gastos (gastos y costas no determinadas y sin existir sentencia definitiva) y la ejecución de la multa ordenada en la misma que se indican en el auto de fecha 05 de



septiembre del juicio 949/2018, lo que implica a su vez órdenes verbales y escritas que el mismo dé para que se cumpla dicha orden en perjuicio del suscrito".

2. Asimismo, se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 13, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5, 8, 9, 11, 14, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14.2 y 14.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; así como 64 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

3. Correspondió conocer de la demanda al Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, cuyo secretario encargado del despacho registró con el número de expediente ***** y previno al promovente para que precisara si era su deseo reclamar la inconstitucionalidad del artículo 140 al Congreso del Estado de Jalisco; le requirió la ampliación de los antecedentes del acto reclamado, la narración precisa de los mismos y las copias necesarias del escrito aclaratorio.

4. Mediante auto de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, se tuvo por desahogada la prevención, se admitió la demanda, fijó fecha para audiencia y solicitó los informes justificados a las autoridades responsables.

5. Seguido el juicio por sus demás trámites legales, el veintinueve de enero de dos mil veinte, se llevó a cabo la audiencia constitucional respectiva en la cual se dictó la sentencia respectiva, terminada de engrosar el veintiséis de febrero posterior. En esa sentencia se decidió lo siguiente:

"Primero. Se **sobresee** en el juicio de amparo, por las razones expuestas en el considerando **tercero y quinto** de la presente sentencia.

"Segundo. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Omar Guadalupe Brizuela Medina, contra los actos y autoridades señalados en el considerando séptimo de la presente resolución.

"Tercero. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Omar Guadalupe Brizuela Medina, contra los actos y autoridades señalados en el considerando



octavo, para los efectos mencionados en el considerando noveno de la presente resolución."

6. SEGUNDO.—**Recurso de revisión.** En contra de la sentencia anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, quien mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, lo radicó bajo el número de expediente *****; una vez desahogados los requerimientos al juzgado federal, se admitió a trámite por auto de veinte de octubre siguiente.

7. En sesión de tres de marzo de dos mil veintiuno, celebrada vía remota, el Tribunal Colegiado del conocimiento resolvió solicitar a este Alto Tribunal el ejercicio de reasunción de competencia del amparo en revisión ***** de su índice.

8. TERCERO.—**Trámite de la reasunción de competencia.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un acuerdo el nueve de abril de dos mil veintiuno, en el cual registró el asunto en cuestión como solicitud de reasunción de competencia ***** y lo admitió a trámite, de conformidad con lo previsto en el punto décimo cuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece. Asimismo, indicó que el asunto debía radicarse en la Primera Sala en virtud de que el presente expediente incide en la materia de su especialidad.

9. Seguidos los trámites correspondientes, mediante sesión virtual de treinta de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó reasumir su competencia originaria para conocer el recurso de revisión.

10. CUARTO.—**Trámite del recurso de revisión en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Hecho lo anterior, mediante proveído de doce de agosto de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal registró el recurso de revisión con el número de expediente **346/2021** y determinó reasumir la competencia para conocer el recurso; asimismo, lo turnó para la elaboración del proyecto correspondiente a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y ordenó la radicación del expediente en la Primera Sala de este Alto Tribunal, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.



11. QUINTO.—**Avocamiento.** En cumplimiento al proveído de admisión, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil veintiuno, ordenó el avocamiento del asunto y dispuso el envío de los autos a la Ministra ponente.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 85 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en relación con los puntos segundo y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en vigor a partir del día siguiente, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito cuya materia es civil, respecto del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó reasumir su facultad originaria, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

13. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación del recurso de revisión.** Resulta innecesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión que nos ocupa, habida cuenta que el Tribunal Colegiado del conocimiento que conoció originalmente del asunto, examinó dichas cuestiones y determinó que se encuentran satisfechas.¹

14. TERCERO.—**Cuestiones necesarias para el estudio.** Para resolver la problemática planteada se hace necesario conocer los antecedentes que dan origen al presente recurso.

¹ Lo anterior se desprende del considerando segundo de la resolución dictada el tres de marzo de dos mil veintiuno, en el amparo en revisión *****, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.



15. **Demanda de amparo.** En la demanda de amparo, el quejoso adujo bajo protesta de decir verdad, que se desempeña como notificador adscrito al juzgado responsable, así como ser objeto de acoso laboral, ya que sin ser parte, ni haber sido notificado (sino que se enteró en razón de sus funciones), dentro de un juicio del conocimiento de ese juzgado se le impuso una multa y se le condenó al pago de gastos y costas; lo cual, también había ocurrido en ocasiones anteriores respecto a otros procesos, en contra de lo cual también promovió diversos juicios de amparo.

16. En esa demanda reclamó la inconstitucionalidad del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, conforme a los siguientes conceptos de violación:

- En primer lugar, el quejoso estima que la multa prevista en el precepto impugnado no corresponde a la función que él desempeña como servidor público del Poder Judicial, sino que, en su caso, eso es materia de las normas reguladoras de la responsabilidad de los servidores públicos, cuyas bases se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 116. Esto, sin perjuicio de sostener que no incurrió en alguna actuación irregular.

- Al respecto, considera que el notificador no es susceptible de ser sancionado por el hecho de haberse anulado un emplazamiento; así como que la responsabilidad de los servidores públicos debe ser materia de una ley especial, que desarrolle las bases constitucionales respectivas.

- Asimismo, sostiene que la disposición impugnada prevé una doble sanción al imponer la multa y la condena al pago de gastos y costas.

- Alega que dicho precepto contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución, así como los artículos 1o., 8o., 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque sin haber sido oído en su defensa, ni existir algún procedimiento donde se le dé oportunidad de probar y hacer valer la presunción de inocencia, se le impone la condena al pago de gastos y costas, así como una sanción consistente en una multa.



- De la misma manera, considera que el precepto vulnera el principio de seguridad jurídica por no haber certidumbre de la legislación aplicable en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al existir dos leyes del mismo nivel jerárquico que regulan lo que debiera ser un mismo procedimiento de sanción para dichos servidores, máxime que la regulación civil o privada no prevé la posibilidad de que el sancionado o multado pueda ser oído y vencido en juicio.

- El quejoso razona que, conforme al contexto de la regulación de la norma analizada, debe entenderse que se trata de una regla procesal dirigida a las partes del litigio correspondiente, pues de considerarla aplicable al servidor público, le deja sin mecanismo de defensa o recurso para revertir ese proceder, en violación al artículo 25.1 de la Convención mencionada y al debido proceso.

- De igual forma, esa falta de recurso deviene en un acto de discriminación en violación del artículo 24 de la Convención y el artículo 1o. constitucional. Por lo cual solicita se lleve a cabo un control de constitucionalidad y convencionalidad para que deje de aplicársele el precepto impugnado; así como, se considere la suplencia de la queja en su favor.

- En primer lugar, se refirió al principio de supremacía constitucional, en términos de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 293/2011; haciendo énfasis en que las normas generales deben cumplir con los parámetros establecidos en la Norma Fundamental y ser creadas conforme a los procedimientos legislativos establecidos, a efecto de respetar lo establecido en el artículo 133 constitucional.

- Al respecto, apuntó que en caso de que algún precepto de un código contraviniera la Constitución o Tratado Internacional en Materia de Derechos Humanos, es posible reclamar su inconstitucionalidad o inconventionalidad por medio del control concentrado de constitucionalidad como lo es el juicio de amparo en su vía indirecta, bastando con que tal precepto sea contrapuesto con algún artículo del Máximo Cuerpo Legal.

17. **Sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto.** En la sentencia del amparo indirecto *********, del Juzgado Séptimo de Distrito en Materias



Administrativas, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en cuanto al tema constitucional que interesa, se hicieron las consideraciones siguientes:

- El Juez refirió que la quejosa alegó que el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco transgrede las garantías de audiencia y defensa, al no preverse un medio de defensa a través del cual pueda combatir la multa que se le impuso con base en ese precepto.

- Luego de hacer referencia a la garantía de audiencia y de transcribir el artículo impugnado, el Juez declaró inoperante el concepto de violación, al considerar que el argumento se encamina a evidenciar una omisión legislativa, respecto al cual es improcedente el juicio de amparo, aunque sí se pueden restituir los derechos si se trata de una omisión legislativa absoluta, cuando exista un mandato constitucional de legislar cierta materia dirigido al Poder Legislativo; por lo que para que el Juez de amparo estuviera posibilitado en estudiar el planteamientos del quejoso, se requiere que el quejoso precisara el mandato constitucional incumplido por el legislador que le hubiere obligado a establecer un medio de defensa para combatir la multa prevista en el artículo cuestionado, y de qué manera le afecta a sus derechos fundamentales.

- Así, el quejoso se limitó a expresar que la disposición transgrede el derecho de audiencia, pero no señaló cuál disposición constitucional obliga al legislador a establecer dicho medio de defensa.

- En cuanto a la alegada violación al principio de seguridad jurídica por el hecho de que el precepto imponga una sanción al servidor público, cuando dicha materia debe regularse en una ley especial, consistente en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Jalisco; el Juez de Distrito primero hizo referencia al concepto de sanción establecido por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 54/2016, del que derivó la tesis 1a. XXXV/2017 (10a.), titulada: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.", para luego declarar infundado el concepto de violación.

- El Juez de Distrito señaló que aun cuando el precepto legal impugnado posibilita imponer a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado una



multa con motivo de su responsabilidad en la declaratoria de nulidad de actuaciones dentro de un juicio civil, dicha hipótesis normativa no constituye propiamente una sanción que dé lugar a la aplicación del derecho administrativo sancionador previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas.

- Que constituye una consecuencia jurídica de la responsabilidad atribuible por la nulidad de actuaciones, y aunque se imponga al servidor público dentro de un proceso judicial, puede entenderse como una sanción en sentido amplio, pues no surge como reproche a una infracción administrativa, –que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia– y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa, pues las sanciones administrativas, propiamente dichas, son la consecuencia jurídica de la acción u omisión previstas por ley, a las cuales se hacen acreedores quienes desempeñen un servicio público por infringir una norma prohibitiva y que son materia del derecho administrativo sancionador.

- El Juez concluyó que el precepto no guarda relación con la responsabilidad administrativa del servidor público por conductas cometidas en ejercicio de sus funciones.

18. **Recurso de revisión.** En contra de dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión y, en lo que al tema interesa, desarrolló los siguientes argumentos:

- Aduce que se analizó de manera parcial la inconstitucionalidad del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, ya que se deja entrever que el quejoso puede ser sujeto, no sólo de la multa, sino también de la condena al pago de gastos y costas, y sin analizar si el Juez civil tiene facultades para imponerle tales consecuencias (garantía de autoridad competente).

- El recurrente aduce que la norma impugnada data de 1938, fecha en que no se tenía una regulación sobre la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, y sin analizar que el quejoso no es parte dentro del juicio, razón por la cual no goza de garantía de audiencia y defensa previa.

- Señala que, contrario a lo afirmado por el Juez de amparo, no sólo se limitó a invocar la violación al artículo 14 constitucional, sino que también alegó



la vulneración a los artículos 1o., 13, 16, 17 y 133 de la Constitución, así como del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo.

- Es incorrecta la inoperancia de sus conceptos de violación, ya que el Juez de Distrito debió atender de manera integral a la demanda y, en aplicación del principio *da mihi factum, dabo tibi ius*, advertir la causa de pedir y suplir en su deficiencia la cita de preceptos que se consideren inaplicables; además de que los deberes previstos en el artículo 1o. de la Constitución son hacia todas las autoridades sin distinción.

- Por tanto, solicita se reanalice el ejercicio del control de convencionalidad, aunque no exista concepto de violación o agravio al respecto, para hacer prevalecer su derecho humano a contar con un sistema que le garantice la debida audiencia y defensa.

- Enseguida cita diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas, y la posibilidad de restitución de los derechos de los quejosos contra dichos actos.

- Insiste en que la multa como sanción sólo puede provenir de autoridades administrativas y de considerar que el Juez puede imponerla, entonces se trata de una pena, sin que el precepto impugnado lo autorice.

- Pero en el supuesto de que se estimara que sí está autorizado, entonces vulnera la garantía de audiencia porque se impone sin antes haber sido oído y vencido en juicio.

- Con lo cual el precepto indebidamente faculta al Juez responsable para sancionar a quien no es parte del procedimiento y la sentencia recurrida es incongruente de manera externa e interna, ya que no se dilucida, considerando la previsión de una multa y condena en costas por responsabilidad derivada de la nulidad de actuaciones, de quién es esa responsabilidad, cómo se establece, y quiénes son parte en el juicio; por lo cual es indebido establecer, como se hace en la sentencia recurrida, que se trata de una sanción en sentido amplio.



- Máxime cuando que en el juicio de origen no se pueden imponer multas y mucho menos condenar al pago de gastos y costas, ya que se trata de una jurisdicción voluntaria en donde no puede haber vencedor ni vencido y mucho menos un tercero extraño.

- De igual forma, se duele de la falta de análisis del argumento de que el precepto contiene una doble sanción, referente a la multa y a la condena al pago de gastos y costas.

- Finalmente, aduce que la omisión en que incurrió el Juez de Distrito sobre el análisis de la constitucionalidad del artículo cuestionado, le perjudica ya que tales cuestiones le generan mayor beneficio que los argumentos de legalidad por los cuales se le concedió el amparo.

19. **Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito.** En primer lugar, dicho tribunal desestimó los agravios dirigidos a cuestionar parte del sobreseimiento decretado en la sentencia de amparo recurrida. Posteriormente, decidió someter a consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la reasunción de su competencia originaria, para resolver sobre la constitucionalidad del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.

20. **Resolución de la reasunción de competencia.** Por sentencia de treinta de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que sí se cumplían los supuestos necesarios para reasumir competencia originaria para resolver el amparo en revisión *****¹, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, esto pues al respecto consideró que como la disposición legal impugnada se encuentra contenida en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, dentro del capítulo denominado de las formalidades y actuaciones judiciales, ha dado lugar a considerar como destinatario de la norma (responsable) al notificador encargado de llevar a cabo la actuación cuya nulidad se decreta; por lo que resultaba de interés esclarecer los alcances de la disposición para determinar quién puede tener el carácter de **responsable** de que alguna actuación del proceso se nulifique; que de ser el caso, se debía analizar qué clase de responsabilidad es la tenuta en cuenta para que proceda la imposición de una multa y de la condena al pago de gastos y costas, se entiende, dentro del incidente de nulidad de actuaciones



y que a partir de esas respuestas, se podría determinar si la disposición legal incurre en afectación del derecho de audiencia o al principio de seguridad jurídica, según su correcto destinatario.

21. CUARTO.—**Precisión sobre la materia de la revisión.** Como se desprende de los antecedentes narrados, si bien en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de diversos preceptos, entre ellos el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, así como el auto de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, dictado en el expediente ***** del índice del Juzgado Segundo de lo Civil del Trigésimo Primer Partido Judicial, con residencia en Tlajomulco de Zúñiga, Estado de Jalisco, así como la ejecución de lo ordenado en dicho auto, lo cierto es que el Juez Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, decidió sobreseer en el amparo respecto a la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, con excepción del artículo 66 mencionado, respecto del cual decidió negar la protección constitucional solicitada, por considerar que los conceptos de violación eran inoperantes; otorgando la protección constitucional respecto al auto citado, para el efecto de que éste quedara insubsistente, así como sus consecuencias jurídicas, es decir, los actos de ejecución que pudieran derivar del mismo.

22. Por su parte el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, antes de solicitar que la Suprema Corte reasumiera su competencia originaria, desestimó los agravios formulados en contra de la decisión de sobreseer; por tanto, y toda vez que la parte quejosa y recurrente obtuvo el amparo respecto al acto de aplicación del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco y sus consecuencias; y, por tanto, no hay inconformidad a ese respecto, lo único que queda pendiente de analizar son los agravios tendientes a combatir la negativa referente a la inconstitucionalidad del precepto mencionado; por tanto, la materia de la revisión que en el caso nos ocupa únicamente aludirá a este tema.

23. QUINTO.—**Precisión previa al estudio de los agravios.** Antes de entrar al estudio de los agravios, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima necesario señalar porqué a pesar de que la sentencia recurrida otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, ello no impide el estudio de los agravios.



24. Esta precisión es importante, porque de la sentencia recurrida se desprende que el amparo se concedió para los efectos siguientes:

"**130. NOVENO.**—Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 74, fracción V, y 77 de la Ley de Amparo, este órgano jurisdiccional procede a fijar los efectos de la concesión del amparo.

"131. Así, a fin de asegurar el estricto cumplimiento a la presente sentencia de amparo y la restitución a la parte quejosa en el goce del derecho humano contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el derecho humano de audiencia y defensa, consagrada en el numeral 14 constitucional, que se estiman transgredidos, la autoridad responsable **Juez Segundo de lo Civil de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, del Trigésimo Primer Partido Judicial**, deberá:

"• Dejar sin efectos el auto reclamado por lo que respecta a la multa impuesta a la parte quejosa **Omar Guadalupe Brizuela Medina** dictado dentro del juicio ***** , y sus consecuencias jurídicas."

25. Como se desprende de lo anterior, se trata de un amparo liso y llano, porque la orden consiste en dejar sin efectos el acto reclamado por lo que respecta a la multa impuesta a la parte quejosa, y no da opción de que la autoridad responsable pueda volver a imponer esa multa.

26. En efecto, a pesar de que los dos aspectos que se tomaron en consideración para otorgar el amparo fueron:

- La autoridad responsable no fundó y motivó porqué era aplicable el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco; y,
- No se respetó la garantía de audiencia.

27. El Juez de Distrito no indicó que tales vicios se pudieran subsanar, sino que otorgó un amparo liso y llano para que se dejara insubsistente el acto reclamado, en lo que respecta a la multa impuesta al quejoso.



28. Aunque en apariencia, ello sería suficiente para no analizar los agravios formulados en contra de esa sentencia, puesto que finalmente, dado el sentido del amparo, ya no se le impondrá la multa que motivó la protección de la Justicia Federal; lo cierto es que cuando se concede el amparo indirecto por considerar que una norma es inconstitucional, dicha protección va más allá del acto reclamado, pues los efectos del amparo no sólo se concretan al acto concreto de aplicación de la norma; sino que trasciende a la norma misma, impidiendo que ésta se pueda volver aplicar al quejoso, no sólo en lo que respecta al acto reclamado, sino a cualquier otro dirigido al quejoso.

29. Esto es así, pues el artículo 78 de la Ley de Amparo, en su penúltimo párrafo,² señala que si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma, y que dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente al quejoso.

30. Bajo esa lógica, es evidente que el análisis referente a la inconstitucionalidad de la norma puede acarrearle mayores beneficios al quejoso, pues de llegar a estimarse inconstitucional, ello impediría que dicha norma vuelva a ser aplicada en su perjuicio.

31. Esto tiene gran trascendencia, porque en la demanda de amparo del quejoso adujo bajo protesta de decir verdad que se desempeña como notificador adscrito al juzgado responsable, y manifiesta ser objeto de acoso laboral, ya que sin ser parte, ni haber sido notificado dentro de un juicio del conocimiento de ese juzgado, se le impuso una multa y se le condenó al pago de gastos y costas, lo cual dice, también ha ocurrido en ocasiones anteriores respecto a otros procesos, en contra de lo cual también promovió diversos amparos.

32. Atendiendo a lo anterior, es evidente que de llegar a otorgarse el amparo en contra de la norma, el beneficio que obtendría el quejoso sería mucho

² "Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

"Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso. ..."



mayor al que le proporciona la sentencia de amparo, de ahí que a pesar del sentido de la sentencia, en el caso se justifica analizar la inconstitucionalidad reclamada.

33. Por analogía, lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia número P./J. 3/2005, cuyo rubro es: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."³

34. También es importante señalar que lo manifestado por el quejoso en el sentido de que ha sido objeto de acoso laboral y que ya ha sido multado en diversos procesos, no implica que haya precluido su derecho para impugnar la inconstitucionalidad del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del

³ "Registro digital: 179367

"Instancia: Pleno

"Novena Época

"Materias común

"Tesis: P./J. 3/2005

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, febrero de 2005, página 5

"Tipo: jurisprudencia

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional."



Estado de Jalisco, en principio, porque no se tiene certeza de si la multa en cuestión fue impuesta con fundamento en el mismo precepto que aquí se reclama; y después, porque aun y cuando hubiese sido con base en el mismo precepto, lo cierto es que la multa en cuestión se ha impuesto de manera autónoma, pues no deriva de una misma secuela procesal; y además, el quejoso refiere que en cada caso ha promovido un juicio de amparo indirecto, por tanto ello, lo mencionado, no podría actualizar una causa notoria y manifiesta que impida el estudio de fondo.

35. SEXTO.—**Estudio de los agravios.** Como se desprende de la precisión antes referida, la Juez de Distrito negó el amparo respecto a la inconstitucionalidad del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.

36. De la sentencia recurrida se desprende que ello obedeció al hecho de que, a decir del Juez de Distrito, en el caso, la parte quejosa pretendía sustentar la inconstitucionalidad reclamada en una omisión legislativa, sin embargo, estimó que sus argumentos eran inoperantes por no señalar el mandato constitucional que el legislador incumplió.

37. Esta determinación tal como lo afirma el recurrente es errónea, pues la lectura de los actos señalados como reclamados en la demanda de amparo,⁴ permite advertir que la parte quejosa en ningún momento reclamó una omisión legislativa; por el contrario, en el tema que nos ocupa, se reclamó la inconstitucionalidad de una norma en concreto, que es el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco; de ahí que en contra de lo que refiere el Juez de Distrito, no se puede estimar que el quejoso reclamó una omisión legislativa.

38. En efecto, si bien uno de los argumentos en que se hizo descansar la inconstitucionalidad de la norma, obedece al hecho de que para la imposición de la multa, según el dicho del otrora quejoso, no se prevé una garantía de audiencia, ni un recurso ordinario a través del cual pueda inconformarse, ello no se traduce en el reclamo de una omisión legislativa, sino más bien en un reclamo

⁴ Transcritos en la resolución dictada en el recurso de revisión ***** , a través del cual el Tribunal Colegiado solicitó la reasunción de competencia.



dirigido a evidenciar una violación a la garantía de audiencia, así como una violación al derecho de poder acceder a un recurso efectivo.

39. Bajo esa lógica, es claro que le asiste razón al recurrente cuando afirma que ello era suficiente para que el Juez atendiendo a su causa de pedir hiciera un pronunciamiento de fondo.

40. De igual manera, si se tiene en cuenta que la multa impuesta con fundamento en el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, obedeció a que por no cumplir con las formalidades que marca la ley, se decretó la nulidad de un emplazamiento efectuado por el otrora quejoso en su calidad de notificador adscrito al juzgado responsable, entonces es claro que esa multa se impuso como una sanción disciplinaria; lo cual obligaba a determinar, si atendiendo al orden constitucional vigente, el Juez responsable estaba facultado a imponerla.

41. En esa lógica, toda vez que los agravios son fundados, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,⁵ se debe revocar la sentencia recurrida y dictar otra en la que se analice el tema referente a la inconstitucionalidad reclamada.

42. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Como se mencionó, este estudio debe centrarse en el análisis del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, cuya inconstitucionalidad se reclama. Ese precepto es del tenor siguiente:

"Artículo 66. Las nulidades previstas en el artículo anterior se promoverán ante el mismo Juez o tribunal que conozca del negocio y se tramitarán en la siguiente forma:

⁵ "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda."



"Para admitir el incidente de nulidad, será indispensable precisar las actuaciones que se impugnen, el motivo y fundamento de tal impugnación y las pruebas que se invoquen como base para ello, debiendo acompañar o señalar las documentales.

"Admitido el incidente, se correrá traslado a la parte contraria para que dentro del término de tres días manifieste lo que a su derecho corresponda.

"Si la parte contraria se manifiesta conforme, se declarará desde luego la nulidad de la actuación impugnada y las subsiguientes sin perjuicio de lo que determine el Juez al respecto. Si no estuviere conforme, expresará sus motivos y fundamentos y, en el mismo escrito, ofrecerá sus pruebas, para lo cual exhibirá o señalará las documentales.

"En esta clase de incidentes, sólo serán admisibles las pruebas documentales, salvo los casos en que se alegue la falsedad de una actuación o que ésta se practicó en días y horas inhábiles, en cuyo caso podrán desahogarse cualquier medio probatorio dentro de un término de quince días hábiles.

"La preparación de las pruebas quedará a cargo de las partes, por lo que deberán presentar a los testigos, y hacer las demás gestiones que para ello se requirieran, y sólo en caso de que demuestren la imposibilidad de preparar directamente el desahogo de algunas de las pruebas que les fueron admitidas, el Juez, en auxilio y a solicitud del oferente, deberá expedir los oficios o citaciones, a efecto de que dichas pruebas se desahoguen en la audiencia respectiva, de no hacerlo, se declarará desierta la prueba ofrecida.

"Las resoluciones que decidan o desechen los incidentes de nulidad de actuaciones sólo serán impugnables a través del recurso de apelación que se haga valer en contra de la sentencia definitiva mediante la expresión de los agravios correspondientes, salvo aquella en la que se declare la nulidad del emplazamiento, la que se tramitará desde luego en ambos efectos.

"En el caso de que proceda la nulidad, dejará sin efecto desde luego el acto impugnado y las actuaciones posteriores al mismo. En este caso impondrá al responsable una multa de siete a veinte veces el valor diario de la



Unidad de Medida y Actualización y se le condenará al pago de los gastos y costas."

43. Aunque el otrora quejoso reclamó la inconstitucionalidad del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, lo cierto es que el argumento de inconstitucionalidad se encuentra dirigido al último párrafo de ese precepto, pues fue éste el que sirvió de fundamento para imponerle una multa en su carácter de notificador adscrito al Juzgado Segundo de lo Civil del Trigésimo Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, de ahí que deba entenderse que es ésa la porción normativa efectivamente impugnada.

44. Ahora bien, toda vez que la multa obedeció a que se declaró la nulidad de una notificación que el quejoso efectuó en calidad de notificador en el expediente ***** del índice del Juzgado Segundo de lo Civil de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, del Trigésimo Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, en principio es necesario dar respuesta al agravio en el que el recurrente alega que ese precepto debe entenderse como una regla procesal dirigida a las partes del litigio correspondiente y, que por tanto, no le es aplicable como servidor público.

45. En efecto, aunque el análisis de este argumento, aparenta ser un tema de legalidad, que podría ir más allá de la litis precisada en el considerando que antecede, ello no es así pues en ocasiones los temas de legalidad se encuentran íntimamente vinculados con los de constitucionalidad; sobre todo cuando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma puede depender del alcance e interpretación que se da a la misma.

46. En lo conducente, lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 8/2012 (9o.), la cual lleva por rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROLADA."⁶

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 536, con número de registro digital: 160025.



47. En ese orden de ideas, para determinar si le asiste o no la razón a la parte quejosa y recurrente, en primer lugar es necesario analizar el contenido y marco jurídico de la norma impugnada.

48. La razón por la que se debe responder este argumento, y por la que además debe ser analizado en primer término, obedece a que la respuesta que se dé al mismo sólo puede tener dos posibles conclusiones, **la primera**, determinar que la norma en cuestión sólo es aplicable a las partes del proceso y, que por ende, no puede ser aplicada en contra del quejoso; y **la segunda**, que ésta sí le puede ser aplicada al quejoso, porque los notificadores e, incluso, cualquier autoridad encargada de llevar a cabo actuaciones judiciales, pueden ser destinatarias de la misma.

49. La respuesta a la que se arriba es importante, porque si ésta se ubica en la primera hipótesis, se haría innecesario el estudio de la inconstitucionalidad planteada, pues se tendría que concluir que no puede ser aplicada al quejoso en su carácter de notificador adscrito al Juzgado Segundo de lo Civil de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, del Trigésimo Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco; pero si la respuesta se ubica en la segunda hipótesis, ello obligaría a analizar la constitucionalidad de la norma a la luz del resto de los argumentos expuestos.

50. Es por ello que al reasumir la competencia originaria, esta Primera Sala señaló que resultaba de interés esclarecer los alcances de esa disposición, para determinar quién puede tener el carácter de responsable de que alguna actuación del proceso se nulifique y, por ende, respecto de qué sujetos debe entenderse establecida la sanción a que alude el precepto impugnado.

51. En ese orden de ideas, para poder dar respuesta al argumento planteado, en principio es necesario tener presente que la norma en cuestión se encuentra ubicada dentro del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, en el título segundo, denominado "**Reglas generales**" y pertenece al capítulo segundo titulado "**De las formalidades y de las actuaciones judiciales**".

52. Ahora bien, como se desprende de los propios rubros, la norma en cuestión se ubica concretamente en un marco jurídico en el que se establecen



las reglas generales referentes a las formalidades que deben satisfacer las actuaciones judiciales; lo cual implica que dichas disposiciones sí tienen proyección sobre los servidores públicos vinculados a tales actuaciones, pues son ellos los encargados de llevar a cabo tales actuaciones y, por ende, quienes en principio deben cuidar de que se cumplan dichas formalidades.

53. En efecto, a lo largo de todo ese capítulo, se establecen obligaciones concretas que deben satisfacer los servidores públicos e incluso, se prevén sanciones dirigidas concretamente a aquellos que las incumplan.

54. Para evidenciar lo anterior, enseguida se transcribe el capítulo en cuestión.

"Capítulo segundo

"De las formalidades y de las actuaciones judiciales

"Artículo 52. Las actuaciones judiciales y los recursos deberán escribirse o registrarse a través de medios electrónicos en idioma español. Los documentos o registros digitales redactados o hablados en idioma extranjero deberán ser acompañados con la correspondiente traducción; en caso de que sea objetada dicha traducción, el Juez designará un perito. Para darle curso a la objeción, deberá estarse a lo establecido al (sic) respecto a la sección segunda del capítulo IV del título sexto de este código.

"Las actuaciones dictadas en los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas, que no supieran leer el español, el tribunal deberá traducirlas a su lengua, por conducto de la persona autorizada para ello.

"Las promociones que los pueblos o comunidades indígenas o los indígenas en lo individual, asentados en el territorio del Estado, hicieren en su lengua, no necesitarán acompañarse de la traducción al español. El tribunal la hará de oficio por conducto de la persona autorizada para ello.

"Las fechas y cifras numéricas, se escribirán con número y con letra, en caso de discrepancia, prevalecerá lo escrito con letra. Cuando se trate de cantidades monetarias, si la cantidad estuviese varias veces en palabras y cifras, valdrá la escrita con letra por la suma menor.



"Si el interesado no supiere o no pudiere firmar, cuando se trate de escritos o actuaciones impresas, estampará al calce sus huellas digitales y firmará una persona a su ruego; en caso de que exista también impedimento para estampar huellas, bastará que se haga constar esa circunstancia en el ocurso respectivo bajo protesta de decir verdad por el impedido y la persona que firme a su ruego ante dos testigos. Cuando se trate de actuaciones que se recaben en medios digitales, deberán contar con su firma electrónica; si se trata de registro de audio o video, bastara con la manifestación verbal para dejar constancia de la manifestación de su voluntad. Los escritos ilegibles o inaudibles, y los que carezcan de firma sin ajustarse a lo antes establecido, no serán admitidos.

"Cuando este código se refiera a salarios mínimos, éstos deben entenderse a los establecidos para la capital del Estado."

"Artículo 53. En las actuaciones judiciales no se emplearán abreviaturas, ni se borrarán ni se rasparán las palabras, sobre las equivocadas sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose al final con toda precisión el error cometido. **La infracción de este artículo será castigada disciplinariamente, sin perjuicio de que el interesado pueda pedir la nulidad y de que se proceda penalmente contra el infractor en caso de delito.**"

"Artículo 54. Las actuaciones judiciales deberán ser autorizadas, bajo pena de nulidad, con la firma de los servidores públicos judiciales que deban intervenir en el acto."

"Artículo 55. Las actuaciones jurídicas se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles o laborables todos los del año menos los sábados y domingos, así como el 1o. de enero: el primer lunes de febrero, en conmemoración del 5 de febrero; el tercer lunes de marzo, en conmemoración del 21 de marzo; 1o. y 5 de mayo; 16 y 28 de septiembre; 12 de octubre; 2 de noviembre; el tercer lunes de noviembre, en conmemoración del 20 de noviembre; 25 de diciembre; el día correspondiente a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; y los que determinen las leyes federal y local electorales; en el caso de elecciones ordinarias para efectuar la jornada electoral; y en los casos de suspensión de labores del tribunal. Los demás días hasta hoy declarados festivos o luctuosos, lo serán para la conmemoración respectiva, pero no impedirán las actuaciones judiciales.



"Se entienden horas hábiles las que median desde las siete a las diecinueve horas. En los juicios sobre alimentos, impedimento de matrimonio, servidumbres legales, posesión, cuestiones familiares y los demás que determinen las leyes, así como para las publicaciones que se manden hacer en periódicos o diarios que se editen en días feriados, no hay días ni horas inhábiles. En los demás casos el Juez o tribunal podrá habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

"Comenzada una diligencia, podrá continuarse aun cuando hayan concluido los días y horas señalados como hábiles."

"Artículo 56. *Salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, todo escrito por el cual se inicie un procedimiento y los subsecuentes, incluyendo en el que se haga valer el recurso de apelación o queja, deberán ser presentados ante el propio juzgado.*

"Tratándose de escritos subsecuentes, *se deberá expresar el número de expediente del juicio de que se trate, así como nombre de quien lo suscribe.*

"Los demás escritos relativos al recurso de apelación o queja, se presentarán ante la Sala que conozca de los mismos, señalando de manera clara, el número de toca correspondiente.

"Los escritos que sean de término, podrán presentarse el día en que este concluya fuera de las horas hábiles y hasta antes de las veinticuatro horas en el domicilio del secretario designado para ello por el tribunal correspondiente."

"Artículo 57. Donde exista oficialía de partes común se presentarán, para ser turnados al juzgado que corresponda:

"I. Los escritos por los cuales se inicie un procedimiento;

"II. Los ocursoos que sean de término, fuera de las labores del juzgado, pero antes de las diecinueve horas; después de las diecinueve horas y hasta las veinticuatro horas se podrán presentar las promociones en el domicilio del secretario autorizado para ello por la ley o el tribunal."



"Artículo 58. Los interesados podrán acompañar una copia simple de sus escritos a fin de que se les devuelva con la anotación de la fecha, hora de presentación y detalle de los anexos exhibidos, firmada por el servidor público que la reciba.

"La omisión de la anotación antes citada, dará lugar a imponer al infractor multa de siete veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, aparte de la sanción que merezca conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado."

"Artículo 59. Las copias simples de los documentos que se presenten, confrontadas y autorizadas por el secretario o por notario público, correrán en los autos, quedando los originales en el tribunal, donde podrá verlos la parte contraria si lo pidiere."

"Artículo 60. Las actuaciones judiciales que se perdieren serán repuestas a costa del que fuere responsable de la pérdida, **quien además pagará los daños y perjuicios, quedando sujeto a las disposiciones del Código Penal del Estado.**

"La reposición se sustanciará incidentalmente con intervención del agente de la Procuraduría Social.

"Sin necesidad de acuerdo judicial, el secretario hará constar desde luego la existencia anterior y la falta posterior del expediente.

"Quedan los Jueces facultados para investigar de oficio la existencia de las piezas de autos desaparecidas, valiéndose para ello de todos los medios que no sean contrarios a la moral o al derecho."

"Artículo 61. El incidente a que se refiere el artículo anterior, se promoverá ante el mismo Juez o tribunal que conozca del negocio.

"Las partes interesadas, en su respectivo escrito de demanda y contestación, deberán de manifestar bajo protesta de decir verdad, el estado que guardaban las actuaciones judiciales extraviadas y acompañar los documentos relativos a los mismos que tengan en su poder.



"Si las manifestaciones de ambas partes son conformes entre sí, o no existiere oposición manifiesta de la parte contraria al promovente de la reposición, se decretará la misma de acuerdo a lo manifestado y acreditado por el citado promovente. Si no fueren conformes, se convocará a una audiencia, misma que se celebrará aun sin la asistencia de las partes, en la que en su caso, se tratará de avenir a las mismas en sus inconformidades, y en base al resultado de ello y de los documentos presentados, se pronunciará la resolución correspondiente.

"En caso de que apareciere o fuere encontrado el expediente original, o constancia auténtica, el procedimiento respectivo continuará de acuerdo al estado procesal que guarde el más adelantado, debiéndose acumular ambos expedientes. De existir discrepancia en el contenido de ambos expedientes, prevalecerá el del original.

"La resolución que decida el incidente de reposición, será apelable en efecto devolutivo."

"Artículo 62. Para obtener copia o testimonio de cualquier documento que obre en un procedimiento judicial, se requiere decreto judicial, que no se dictará sino con conocimiento de causa y audiencia de la parte contraria, quien tendrá derecho de que a su costa se adicione con lo que crea conducente del mismo documento."

"Artículo 63. Las actuaciones serán nulas cuando les falte alguna de las formalidades esenciales que prescribe este código de manera que quede sin defensa alguna de las partes, y cuando la ley expresamente lo determine, pero no podrá ser invocada esa nulidad por la parte que dio lugar a ella.

"La nulidad establecida en beneficio de una de las partes o colitigante no puede ser invocada por la otra u otro."

"Artículo 64. Las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida en el capítulo V del título segundo de este código, serán nulas; pero si la persona que invoca la nulidad se hubiere manifestado en juicio sabedora de la providencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos, como si estuviese legítimamente hecha."



"Artículo 65. La nulidad de una actuación debe reclamarse en la siguiente en que intervenga el que la promueve, de la cual se deduzca que éste tiene conocimiento o se ha ostentado sabedor de la misma, de su ejecución, o busca la continuación del procedimiento; en cuyos supuestos quedará revalidada de pleno derecho, con excepción de la nulidad por defecto en el emplazamiento, cuando por tal motivo se deje en estado de indefensión al demandado."

"Artículo 66. Las nulidades previstas en el artículo anterior se promoverán ante el mismo Juez o tribunal que conozca del negocio y se tramitarán en la siguiente forma:

"Para admitir el incidente de nulidad, será indispensable precisar las actuaciones que se impugnen, el motivo y fundamento de tal impugnación y las pruebas que se invoquen como base para ello, debiendo acompañar o señalar las documentales.

"Admitido el incidente, se correrá traslado a la parte contraria para que dentro del término de tres días manifieste lo que a su derecho corresponda.

"Si la parte contraria se manifiesta conforme, se declarará desde luego la nulidad de la actuación impugnada y las subsiguientes sin perjuicio de lo que determine el Juez al respecto. Si no estuviere conforme, expresará sus motivos y fundamentos, y en el mismo escrito ofrecerá sus pruebas, para lo cual exhibirá o señalará las documentales.

"En esta clase de incidentes, sólo serán admisibles las pruebas documentales, salvo los casos en que se alegue la falsedad de una actuación o que ésta se practicó en días y horas inhábiles, en cuyo caso podrán desahogarse cualquier medio probatorio dentro de un término de quince días hábiles.

"La preparación de las pruebas quedará a cargo de las partes, por lo que deberán presentar a los testigos, y hacer las demás gestiones que para ello se requirieran, y sólo en caso de que demuestren la imposibilidad de preparar directamente el desahogo de algunas de las pruebas que les fueron admitidas, el Juez, en auxilio y a solicitud del oferente, deberá expedir los oficios o citaciones, a efecto de que dichas pruebas se desahoguen en la audiencia respectiva, de no hacerlo, se declarará desierta la prueba ofrecida.



"Las resoluciones que decidan o desechen los incidentes de nulidad de actuaciones sólo serán impugnables a través del recurso de apelación que se haga valer en contra de la sentencia definitiva mediante la expresión de los agravios correspondientes, salvo aquella en la que se declare la nulidad del emplazamiento, la que se tramitará desde luego en ambos efectos.

"En el caso de que proceda la nulidad, dejará sin efecto desde luego el acto impugnado y las actuaciones posteriores al mismo. **En este caso impondrá al responsable una multa de siete a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y se le condenará al pago de los gastos y costas.**"

"Artículo 67. Queda expresamente prohibido dictar otros trámites que los que para cada caso determina este código. Queda igualmente prohibido dictar auto mandando agregar un escrito a sus antecedentes, dar cuenta con él, sentar certificaciones que no sean las prevenidas por la ley y en general, toda tramitación inútil para la sustanciación del recurso."

"Artículo 68. Las audiencias de los negocios serán públicas, exceptuándose las que se refieran a divorcio, nulidad de matrimonio y las demás en que, a juicio del tribunal, se considere que sean privadas.

"El acuerdo será reservado, sin perjuicio de que las actuaciones anteriores puedan ser consultadas por los interesados."

"Artículo 68 Bis. En los procedimientos en que intervengan personas que aleguen tener la calidad de indígenas, la misma se acreditará con la sola manifestación de quien la haga. Cuando el Juez tenga duda de ella o fuere cuestionada en juicio, se solicitará por conducto de la Comisión Estatal Indígena a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad."

"Artículo 68 Ter. Los agentes de la Procuraduría Social intervendrán en todos los juicios en los que:

"I. Se afecten los intereses sociales;



"II. Se afecte a la persona, bienes o derechos de incapaces mayores de edad y ausentes, adultos mayores o con discapacidad, a criterio del Juez; y,

"III. En todos los casos que dispusiere la ley.

"La intervención del agente de la Procuraduría Social en juicio, lo faculta para recabar, ofrecer, desahogar, objetar pruebas; interponer y continuar recursos e incidentes, formular alegatos y en general solicitar al juzgador la realización de todos los actos procesales para la continuación del juicio; procurar la legalidad del procedimiento y salvaguardar los derechos de sociedad, de las personas incapaces, adultos mayores y ausentes para lo cual podrá imponerse de los autos en la secretaría y podrá solicitar se le entreguen copias de los mismos.

"En los asuntos en que deba intervenir el agente de la Procuraduría Social, se le dará vista por cinco días para que manifieste de manera fundada y motivada lo que a la representación social corresponda; transcurrido el término se continuará el procedimiento."

"Artículo 68 Quáter. En los asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes intervendrá la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes con la representación coadyuvante y en suplencia, según sea el caso, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la representación social.

"El Juez dará vista o citará a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, quedando ésta facultada en juicio para recabar, ofrecer, desahogar, objetar pruebas; interponer y continuar recursos e incidentes, formular alegatos y en general solicitar al juzgador la realización de todos los actos procesales para la continuación del juicio.

"La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes actuará de manera directa por conducto de agentes, o de delegados institucionales, de conformidad a la legislación estatal y general de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Código de Asistencia Social y el Código Civil.

"El Juez, en todos los procedimientos en donde participen niñas, niños y adolescentes, ordenará notificar a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para que haga valer lo que a su representación corresponda."



"Artículo 69. Los Jueces y Magistrados a quienes corresponda, presidirán todos los actos de prueba. El secretario facultado por la ley deberá estar presente y dar fe de dicha actuación autorizando la misma. **En caso de incumplimiento serán sancionados con suspensión hasta de quince días independientemente de otra responsabilidad que pudiera resultarles.**"

"Artículo 70. Toda diligencia judicial de audiencia, se asentará en un acta circunstanciada, en la que se deberá hacer constar que se dio fe de conocimiento o de los medios sustitutos que se utilizaron para identificar a los comparecientes.

"Cuando no se conozca a los comparecientes, y siempre que no fuese posible su identificación por medio de documentos oficiales, se le identificará por dos testigos propuestos por aquél, que manifestarán bajo protesta de decir verdad, la identidad del compareciente.

"El servidor público judicial podrá dar fe de conocimiento en los términos antes citados, cuando el compareciente, se hubiere identificado ante él con los documentos indicados en el párrafo anterior."

"Artículo 71. Cuando se reciba declaración de persona que desconozca el español, se hará por medio de intérprete.

"Si el declarante carece del sentido de la vista o no sabe leer, su declaración le será leída por persona por él designada y, en su defecto, por el secretario, antes de ser firmada.

"Si el declarante fuere sordomudo, y sabe leer o escribir, será examinado por escrito; si es necesario, mediante intérprete.

"El intérprete al que se refieren los párrafos primero y tercero del presente artículo será designado por el Juez, a costa del interesado, siendo necesario que éste invoque en su escrito respectivo la necesidad del mismo."

"Artículo 72. Los Jueces y Magistrados tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y consideración debidos al tribunal y a las partes entre sí, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan, con



multas que no podrán pasar: en los juzgados de paz, del importe de tres veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; en los juzgados menores, del importe de siete veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y en los juzgados de primera instancia y en el Supremo Tribunal, hasta el importe de ciento veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la fecha en que se cometa la falta que se está sancionando.

"Para imponer la sanción económica se tomará en cuenta la gravedad del caso y la situación económica de la persona a quien se imponga. Podrán también emplear el uso de la fuerza pública.

"Si las faltas llegaren a constituir delitos, se procederá criminalmente contra los que los cometieron, consignando al culpable a la autoridad competente, con testimonio de lo conducente."

"Artículo 73. Se aplicará indistintamente como corrección o sanción disciplinaria a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes al respecto:

"I. El apercibimiento;

"II. La amonestación;

"III. La suspensión que no exceda de un mes

"IV. La multa, que no excederá del importe de ciento veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, que se duplicará en caso de reincidencia."

"Artículo 74. Los Jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, deberán emplear cualesquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaces:

"I. La multa por el importe de diez a ciento veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; la cual podrá duplicarse en caso de reincidencia;

"II. El auxilio de la fuerza pública y el fracturar la (sic) cerraduras si fuere necesario;



"III. El cateo por orden escrita, fundado y motivado; y,

"IV. La privación de la libertad hasta por treinta y seis horas.

"Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente."

"Artículo 75. Las correcciones disciplinarias y las medidas de apremio previstas en este código se aplicarán por el tribunal o por los Jueces según las circunstancias del caso, y a su libre discreción, pero no en forma simultánea."

"Artículo 76. Dentro de los tres días de haberse hecho saber una corrección disciplinaria a la persona a quien se le impuso, podrá ésta pedir al Magistrado o Juez que se le oiga en justicia, lo que se hará en una audiencia dentro del tercer día, en la que se resolverá sin ulterior recurso."

"Artículo 77. Son obligaciones de los secretarios:

"I. Hacer constar el día y hora en que se presenten los escritos y si éstos contienen firma o no de los interesados, conforme a lo establecido por el artículo 52 de este código, así como la de su abogado patrono;

"II. Cuidar que los escritos presentados sean claramente legibles y dar cuenta con ellos y sus anexos, a más tardar dentro de las veinticuatro horas de su presentación, bajo la pena de cubrir, por concepto de multa, el importe de siete veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las demás que merezcan conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco;

"III. Llevar un control y registro de los escritos y anexos que se presenten, así como de los expedientes que se formen, los primeros deberán cerrarse con la firma del Juez y los últimos con su certificación en la que se haga constar año y número de expediente que integran dicho registro;

"IV. Formar expedientes individuales con los escritos y autos iniciales de cada procedimiento, al que se unirán en el orden de su fecha, los escritos y



actuaciones subsecuentes; rubricarán en su centro y foliarán en su parte superior todas éstas y pondrán el sello del juzgado en el fondo del cuaderno de manera que queden selladas las dos caras. Cada expediente deberá contener una carátula de protección e identificación, en la que deberá constar el número y año de su registro, el juzgado que conozca del mismo, y el nombre y apellidos de los interesados;

"V. Formular diariamente, por triplicado, autorizada con su firma y el sello del tribunal, una lista de los negocios acordados o resueltos, expresando en ella el número del expediente, la naturaleza del juicio y los nombres y apellidos de los interesados. Uno de los ejemplares se pondrá a disposición del público, antes de las trece horas, en un lugar de fácil acceso de sus oficinas; el otro se guardará en el archivo del juzgado; y el tercero se remitirá al Boletín Judicial para que se publique en el número del día siguiente, antes de las nueve de la mañana;

"Por ningún motivo se incluirán en la lista los negocios o resoluciones que tengan por objeto el depósito de personas, el lanzamiento, el requerimiento de pago, el mandamiento de pago o aseguramiento de bienes o cualquier otra diligencia semejante de carácter reservado, a juicio del Juez;

"VI. Formar una colección del Boletín Judicial de tres meses anteriores al día que corra, y estará siempre a disposición del público para resolver cualquier controversia;

"VII. Las demás que la ley les imponga."

"Artículo 78. En ningún caso se entregarán los autos a las partes, para que los lleven fuera del tribunal. Las frases 'dar vista' o 'correr traslado', sólo significan que los autos quedan en la secretaría para que se impongan de ellos los interesados, se les entreguen copias, tomar apuntes, alegar o glosar cuentas.

"Queda exceptuado de lo anterior cuando el juzgador ordene dar vista o citar para desahogo de audiencia al agente de la Procuraduría Social, ordenará se corra traslado de los autos originales previo acuse de recibido, hasta por cinco días al agente de la Procuraduría Social en el domicilio de la institución, para que se imponga de los mismos y esté en posibilidad de manifestar lo que en derecho corresponda."



"Artículo 79. Los tribunales nunca admitirán incidentes ni recursos notoriamente frívolos o improcedentes; los desecharán de plano, sin necesidad de sustanciación alguna y, en su caso, consignarán el hecho al Ministerio Público para que se apliquen las sanciones del Código Penal.

"Los incidentes ajenos al negocio principal deberán ser desechados de oficio por los Jueces."

"Artículo 80. Los incidentes no suspenderán el procedimiento, se tramitarán con un escrito de cada parte. El término para contestar una demanda incidental es de cinco días. Si se promueve prueba deberá ofrecerse en los escritos respectivos de demanda o contestación, fijando los puntos sobre los que verse y se citará para audiencia dentro del término de ocho días en que se reciba, se oirán las alegaciones y se citará para sentencia interlocutoria que deberá pronunciarse dentro de los ocho días siguientes. La resolución que decida un incidente no admite recurso.

"Se exceptúa de lo anterior los incidentes de nulidad de actuaciones, de competencia y las demás cuestiones incidentales que tienen previstos trámites especiales en este código para su sustanciación.

"Cuando en cualquier etapa del juicio, se denuncien hechos delictuosos relacionados con el negocio, el Juez o tribunal de los autos, los pondrá inmediatamente en conocimiento del Ministerio Público para que proceda con arreglo a sus atribuciones. En los demás casos se procederá como lo previene el artículo 88 del Código de Procedimientos Penales del Estado.

"Si la denuncia se refiere a la falsedad de un documento presentado al juicio al comunicar los hechos al Ministerio Público, se le remitirá original y sellado el documento argüido de falso, el cual rubricarán el Juez y el secretario, dejando en los autos, en lugar de aquél, copia autorizada.

"La preparación de las pruebas queda a cargo de las partes en la forma y términos previstos por el artículo 66 de este código."

"Artículo 81. En cualquier estado del negocio podrán los Jueces o tribunales citar a las partes a las juntas que crean convenientes, ya sea para procurar su



avenimiento o para esclarecer algún punto, sin que se suspendan los términos que estén corriendo. Estas juntas, lo mismo que todas las diligencias, se verificarán en el juzgado o tribunal, a menos de que por su propia naturaleza deban practicarse en otro lugar, o cuando por razón de edad, enfermedad u otra circunstancia grave de las personas que deban intervenir, el juzgado o tribunal designe lugar diverso."

"Artículo 82. Los Jueces y los tribunales podrán para mejor proveer:

"I. Decretar que se traiga a la vista cualquier documento que crean conveniente para esclarecer el derecho de las partes, si no hubiere inconveniente legal;

"II. Decretar la práctica de cualquier reconocimiento o avalúo que reputen necesarios;

"III. Traer a la vista cualesquiera autos que tengan relación con el pleito, si su estado lo permite.

"IV. Ordenar la práctica de diligencia o audiencia ya sea presencial o remota con medios electrónicos en tiempo real, que le permita la continuidad del proceso y el desahogo adecuado de los medios de prueba.

"Al decretar y practicar las diligencias a que este artículo se refiere, los Jueces y tribunales se sujetarán a las formalidades prescritas para las pruebas, aplicándose en lo conducente lo dispuesto por los artículos 283 y 284 de este código."

"Artículo 83. Las resoluciones judiciales son:

"I. Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos;

"II. Decisiones sobre materia que no sea de puro trámite y entonces se llamarán autos, los que contengan determinaciones que se ejecuten provisionalmente se denominarán provisionales; si contienen decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio



o procedimiento, se llamarán definitivos; y si contienen providencias que preparan el conocimiento y decisión del negocio, ordenando, admitiendo y desechando pruebas, se conocerán como preparatorios; y,

"III. Sentencias definitivas o interlocutorias, según que decidan el negocio principal o un incidente, un artículo sobre excepciones dilatorias o una competencia.

"Todas las resoluciones pronunciadas por los Jueces o Magistrados deben contener la motivación y fundamentación de las mismas y serán autorizadas con su firma y la del secretario que corresponda.

"En las Salas Colegiadas, bastará la firma del presidente de la Sala, así como la de su respectivo secretario de Acuerdos para autorizar todos los autos que se emitan, con excepción de aquellas resoluciones que correspondan a desahogo de audiencias, que resuelvan algún recurso, recusación, excusas o impedimentos de Magistrado y la emisión de sentencia, cuyas resoluciones deben ser en forma colegiada."

"Artículo 84. Los decretos y los autos deberán dictarse dentro de tres días, después del último trámite o de la promoción correspondiente."

"Artículo 85. Las sentencias deberán dictarse dentro del término previsto en el artículo 419 de este código."

"Artículo 86. Las sentencias deberán expresar: el lugar, fecha y Juez o tribunal que las pronuncien; los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litiguen; el objeto del pleito; una síntesis de las actuaciones; una parte considerativa en la que, con precisión, expresen las razones en que se funden para absolver o condenar; y, finalmente, en proposiciones concretas, la resolución de cada uno de los puntos controvertidos."

"Artículo 87. Las sentencias deberán ser claras, precisas y congruentes con la demanda y su contestación, con las demás pretensiones deducidas oportunamente y con las pruebas recibidas en el pleito que tengan relación con los hechos sujetos a debate, condenando o absolviendo al demandado y decidiendo



todos los puntos litigiosos que hubieren sido controvertidos sin tomar en consideración hechos, ni pruebas distintas. Cuando los puntos litigiosos objeto del debate sean varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

"Los Jueces y tribunales tienen la obligación de examinar de oficio los presupuestos procesales y los elementos de la acción ejercitada.

"A fin de garantizarle a los indígenas, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado en los procedimientos en que sean parte, el Juez deberá considerar, al momento de dictar la resolución, sus usos, costumbres y especificidades culturales."

"Artículo 88. Toda sentencia tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado según la forma prescrita por el derecho, con conocimiento de causa y por Juez legítimo, con jurisdicción para dictarla, bastando para considerarla como tal, que contenga puntos resolutivos que estén debidamente motivados y fundamentados."

"Artículo 89. La sentencia firme produce acción y excepción contra los que litigaron y contra terceros llamados legalmente al juicio.

"El tercero puede excepcionarse contra la sentencia firme, pero no contra la que recayó en juicio de estado civil, a menos que alegue colusión de los litigantes para perjudicarlo."

"Artículo 89-A. Los Jueces y tribunales no podrán aplazar, demorar ni negar la resolución de las cuestiones que hubiesen sido discutidas en el procedimiento."

"Artículo 89-B. Salvo lo dispuesto en el siguiente artículo, tampoco podrán los Jueces y tribunales variar ni modificar sus sentencias después de firmadas; pero sí aclarar algún concepto o suplir cualquier omisión que contengan sobre punto discutido en el litigio, sin alterar la sustancia, ni el sentido de la misma.

"Estas aclaraciones podrán hacerse de oficio dentro del día hábil siguiente al de la autorización de la sentencia, o a instancia de parte, presentada por escrito dentro de los tres días siguientes al de su notificación, en el que deberá expresarse claramente la omisión, contradicción, ambigüedad u obscuridad de las cláusulas o palabras cuya aclaración se solicita.



"En este último caso, el Juez o tribunal resolverá lo que estime procedente dentro del día siguiente al de la presentación del escrito en que se solicite la aclaración.

"La resolución que se dicte por el Juez o tribunal accediendo o negando la aclaración de su sentencia, es parte integrante de la misma y entre tanto no se pronuncie no corre el término previsto en este código para recurrir dicha sentencia."

"Artículo 89-C. Las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o en la definitiva.

"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en juicios de alimentos, ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, visitas y convivencia, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevenga este código y el Código Civil del Estado, sólo pueden alterarse y modificarse cuando por hechos supervenientes cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo oportunamente, se varíe la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución respectiva y ello se demuestre plenamente en el juicio o procedimiento respectivo."

"Artículo 89-D. Para que haya sentencia en las Salas Colegiadas del Supremo Tribunal de Justicia, se requiere el voto de la mayoría."

"Artículo 89-E. El Magistrado que no estuviere conforme, extenderá su voto particular expresando sucintamente los fundamentos principales de su inconformidad, precisamente en los mismos autos y a continuación de la sentencia."

"Artículo 89-F. Cuando no hubiere mayoría para dirimir la contienda, la sala se integrará como lo prevenga la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, haciéndose saber el nombre de los nuevos integrantes a las partes a fin de que dentro de cuarenta y ocho horas ejerciten el derecho de recusar con causa."

"Artículo 89-G. Todos los Magistrados, aunque no estén conformes, deberán firmar la sentencia; pero el disidente o disidentes consignarán su voto bajo su firma con arreglo a lo que dispone el artículo 89-E de este código."



55. De lo antes reproducido, se desprende que si bien el capítulo que se analiza, establece algunas formalidades que las propias partes deben satisfacer en sus escritos, como lo es el referente a expresar el número de expediente del juicio de que se trate, así como el nombre de quien lo suscribe e imponer su firma; lo cierto es que en términos generales, alude a las formalidades que los servidores públicos vinculados a la administración e impartición de justicia, como son el encargado de la oficialía, el notificador, el secretario y el propio juzgador deben cuidar a fin de que sean observadas debidamente en las actuaciones judiciales.

56. Así, es evidente que las sanciones que se establecen en ese capítulo sí se encuentran dirigidas a dichos servidores.

57. Ejemplos de ello se pueden desprender de lo dispuesto en los artículos 53, 58, 60 y 69, en razón de lo siguiente:

58. **En el artículo 53** se establece que en las actuaciones judiciales no se emplearán abreviaturas, ni se borrarán, ni se rasparán las palabras, sobre las equivocadas, sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose al final con toda precisión el error cometido; y que la infracción a lo dispuesto en ese artículo será castigada disciplinariamente.

59. Lo anterior implica que la sanción mencionada, se encuentra dirigida al servidor público que incumpla con esa obligación y no a las partes, pues la sanción alude a un castigo disciplinario.

60. **En el artículo 58** se señala que los interesados podrán acompañar una copia simple de sus escritos a fin de que se les devuelva con la anotación de la fecha, hora de presentación y detalle de los anexos exhibidos, firmada por el servidor público que la reciba.

61. La anotación antes referida, es evidente que debe ser realizada por el servidor público que recibe el escrito y los anexos, que generalmente es el encargado de la oficialía de partes del propio órgano jurisdiccional. De manera que si el precepto en cuestión también indica que la omisión de la anotación antes citada, dará lugar a imponer al infractor una multa de siete veces el valor



diario de la Unidad de Medida y Actualización, aparte de la sanción que merezca conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; es claro que la sanción en cuestión está dirigida al servidor público que omitió la anotación y no a las partes.

62. **En el artículo 60** se establece que las actuaciones judiciales que se perdieren serán repuestas a costa del que fuere responsable de la pérdida, quien además pagará los daños y perjuicios, quedando sujeto a las disposiciones del Código Penal del Estado.

63. Bajo esa lógica, si se tiene en consideración que el artículo 78 del propio capítulo, señala que en ningún caso se entregarán los autos a las partes para que los lleven fuera del tribunal, es claro que la responsabilidad de cuidar y resguardar los expedientes recae inicialmente en los servidores públicos; por tanto, es lógico que la sanción a que alude el artículo 60 esté dirigida al servidor público que tenga a su cargo el expediente en el que se contienen dichas actuaciones.

64. **En el artículo 69** se establece que los Jueces y Magistrados a quienes corresponda, presidirán todos los actos de prueba y que el secretario facultado por la ley deberá estar presente y dar fe de dicha actuación autorizando la misma; y que en caso de incumplimiento, serán sancionados con suspensión de hasta quince días independientemente de otra responsabilidad que pudiera resultarles.

65. Esta sanción sin duda está dirigida al servidor que incumpla lo ordenado en el propio precepto y no a las partes, pues sólo los servidores públicos pueden ser sancionados con suspensión.

66. Los ejemplos referidos ponen en claro que algunas de las sanciones a que alude el capítulo segundo, del título segundo, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, se encuentran dirigidas a los servidores públicos y no a las partes.

67. Con todo, es necesario analizar el caso específico, a fin de determinar si la sanción impuesta en el último párrafo del artículo 66, también puede entenderse dirigida a un servidor público, pues la lectura del capítulo antes reprodu-



cido, permite advertir que en él también se prevén sanciones que pueden ser aplicadas a las partes de un juicio, un ejemplo de ello se deriva de lo dispuesto en el artículo 72, pues de él se señala que los Jueces o Magistrados tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y consideración debidos al tribunal y a las partes entre sí, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan con multas; lo cual implica que de darse el caso, éstas sí pueden ser impuestas a las partes.

68. En ese orden de ideas, y a efecto de que no quede duda al respecto, es necesario analizar el contexto del último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles, a efecto de determinar si la sanción va dirigida al funcionario, a las partes o a ambos.

69. Así, tenemos que la sanción a que alude el último párrafo del artículo 66, tiene como presupuesto necesario la existencia de una determinación judicial en la que se declare la nulidad de una actuación judicial.

70. Ahora bien, las actuaciones judiciales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63, serán nulas cuando les falte alguna de las formalidades esenciales que prescribe el propio Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco; y en esa misma lógica, señala que las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida en el capítulo V, del título segundo de ese código, serán nulas.

71. En ese capítulo se establece lo siguiente:

"Capítulo V
"De las notificaciones

"Artículo 105. Las notificaciones se verificarán dentro de los siete días siguientes de aquél al en que el notificador reciba los expedientes o las actuaciones correspondientes, siempre que este código o el juzgador no disponga en éstas otra cosa.

"Se impondrá de plano a los infractores de lo anterior una multa que no excederá del importe de quince veces el valor diario de la Unidad de Medida y



Actualización y cuando reincidan sin causa justificada, por más de cinco ocasiones, serán destituidos de su cargo, sin responsabilidad para el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, previa audiencia de defensa en los términos que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

"Para los anteriores efectos, los notificadores de los tribunales deberán de llevar un registro donde se hagan constar las fechas de entrega y recepción de los expedientes o actuaciones respectivas."

"Artículo 106. Las notificaciones se harán, personales o por cédula; por el boletín judicial o por lista de acuerdos; por edictos; por correo, por telégrafo, por instructivo o por medios electrónicos, observándose en cada caso lo que se dispone en los artículos siguientes."

"Artículo 107. Las partes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar domicilio ubicado en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales y se practiquen las diligencias que sean necesarias. En su defecto, las notificaciones, aún las que conforme a reglas generales deban hacerse personalmente, se les harán por el boletín judicial o por medio de lista de acuerdos que se fijará en lugar visible y de fácil acceso en el tribunal en los lugares donde no se publique el boletín.

"Igualmente deberán designar domicilio en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan o a las que tenga interés que se les notifique. Los servidores públicos serán notificados siempre en su residencia oficial por medio de oficio, por correo en pieza certificada con acuse de recibo cuando el negocio interese a la oficina de que se trate. No se hará notificación alguna a la persona contra quien se promueva hasta que se subsane la omisión, a menos que dichas personas ocurran espontáneamente al tribunal a notificarse o que la ley disponga otra cosa."

"Artículo 108. Entre tanto que un litigante no hiciera nueva designación del domicilio en donde se practiquen las diligencias y se le hagan las notificaciones, seguirán verificándose en el que para ello hubiere designado. En caso de no existir dicho domicilio, o de negativa de recibirlos en el señalado, se le harán por



el boletín judicial o mediante lista de acuerdos, en el lugar donde aquél no se publique, y las diligencias en que debiera tener intervención se practicarán en el local del juzgado sin su presencia.

"Se equipara a una negativa a recibir notificaciones, el hecho de que el servidor público que practique la diligencia encuentre cerrado el domicilio señalado con tal fin dos o más veces, de lo que deberá expresamente asentarse razón en autos."

"Artículo 109. Será notificado personalmente en el domicilio de los litigantes, del agente de la Procuraduría Social y a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes:

"I. El emplazamiento del demandado a juicio y siempre que se trate de la primera notificación en cualquier procedimiento judicial, aunque sean diligencias preparatorias;

"II. La citación para absolver posiciones, para el reconocimiento de libros y documentos, salvo las que este código permita se reciban sin citación de la contraria;

"III. La primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de cuatro meses por cualquier motivo;

"IV. El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

"V. Cuando se haga saber el envío de los autos a otro tribunal;

"VI. La sentencia definitiva o interlocutoria, cuando no se dicten dentro del término señalado en este código y los autos definitivos que pongan fin a un procedimiento; y,

"VII. En los demás casos en que la ley o el juzgador así lo ordene."

"Artículo 110. Cuando variare el personal de un tribunal, no se proveerá decreto haciendo saber el cambio, sino que al calce del primer proveído que se



dictaré, después de ocurrido el cambio, se pondrán completos los nombres y apellidos de los nuevos servidores públicos. Sólo que el cambio ocurriese cuando el negocio esté pendiente de sentencia, se mandará hacer saber a las partes, mediante notificación personal."

"Artículo 111. La primera notificación se hará personalmente al interesado o a su representante o procurador en el domicilio designado; y no encontrándolo el notificador, cerciorado de que allí vive, le dejará instructivo en el que hará constar la fecha y hora en que lo entregue, el nombre y apellido del promovente, el Juez o tribunal que mande practicar la diligencia, el número de expediente o toca, la determinación que se mande notificar y el nombre y apellido de la persona a quien se entregue, recogiéndole la firma en el acta, o en su defecto la razón por la que se negó a hacerlo."

"Artículo 112. La diligencia de emplazamiento se realiza personalmente con el demandado; el servidor público judicial, deberá cerciorarse de la identidad del mismo en la forma prevista por el artículo 70 de este código, o, dar fe de que lo conoce; haciendo constar en el acta esa circunstancia.

"Si se trata de emplazamiento a juicio o de requerimiento y sólo si a la primera busca no se encuentra al demandado, se le dejará citatorio para hora fija del día siguiente; y si no espera, se le hará la notificación por cédula; en todo caso la notificación y la cédula contendrá:

"I. Nombre del servidor público que haya dictado la resolución;

"II. El juicio en que se pronuncia y número de expediente;

"III. Breve relación de la resolución que se notifica;

"IV. Día y hora en que se hace la notificación;

"V. Término para contestar la demanda o para cumplir el requerimiento;

"VI. Nombre de la persona en poder de quien se deja; y,



"VII. Nombre, cargo y firma del servidor público que practique la notificación y de quien la recibe o expresión de su negativa.

"Para el caso de que el interesado se niegue a recibir la notificación y en el supuesto de que las personas que residan en el domicilio se rehúsen a recibir la cédula, ésta deberá fijarse en la puerta de entrada del domicilio y de ello se sentará razón en los autos, dejando copia simple de la demanda, de los documentos exhibidos con la misma y del auto que lo ordene, en los que se asentará la constancia prevista en el artículo anterior.

"Cuando la diligencia de emplazamiento se entienda personalmente con el demandado, el servidor público judicial, deberá cerciorarse de la identidad del mismo en la forma prevista por el artículo 70 de este código, o, dar fe de que lo conoce; haciendo constar en el acta esa circunstancia."

"Artículo 112 Bis. La cédula, copias y citatorios, en los casos de los dos artículos anteriores, se entregarán a los parientes o empleados del interesado o en su defecto a cualesquiera otra persona que viva o se encuentre dentro del domicilio, después de que el notificador se hubiere cerciorado de que allí vive o de que es el principal asiento de sus negocios, de todo lo cual se asentará razón en la diligencia, incluyendo el medio o la fuente de que se valió o las fuentes de información a que tuvo que recurrir para adquirir la certeza señalada."

"Artículo 113. Si el servidor público judicial recibe informes del lugar en que habitualmente trabaja el que debe notificar, sin necesidad de que el Juez dicte una determinación especial, pasará a darle conocimiento de la diligencia, asentando razón de ello en los autos."

"Artículo 114. También podrá notificarse personalmente al interesado en el lugar donde se encuentre, siempre que el servidor público judicial se cerciore de su identidad en la forma establecida por el artículo 70 de este código y asiente razón de ello."

"Artículo 115. Cuando por culpa del actor, no se emplace personalmente al demandado, se impondrá al responsable una multa por el importe de diecisiete a setenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización si el



asunto fuere de la competencia de los Jueces de primera instancia o de las Salas de Tribunal; de cuatro a diecisiete veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, si lo fuere de la competencia de los Jueces menores; y de uno a cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, si se trata de negocios de un Juzgado de Paz, sin perjuicio de las demás penas que correspondan por los delitos que resultaren cometidos."

"Artículo 116. Cuando se trate de notificar a peritos, a terceros que sirvan de testigos o a personas que no sean parte del juicio, se puede hacer personalmente por instructivo en sobre cerrado y sellado, conteniendo la determinación del tribunal que mande practicar la diligencia.

"Estos sobres pueden entregarse por conducto de la policía, de las partes mismas o de los notificadores, recogiéndose la firma del notificado en el mismo sobre, que será devuelto para agregarse a los autos.

"Las mismas personas pueden ser notificadas también por correo certificado, con acuse de recibo o por telégrafo, en ambos casos, a costa del promovente, debiéndose tomar razón en el expediente mediante constancia que asiente el oficial mayor notificador.

"Cuando se haga por telegrama se enviará por duplicado a la oficina que ha de transmitirlo, la cual devolverá, con el correspondiente recibo sellado, uno de los ejemplares que se agregará al expediente, levantándose constancia tanto de la fecha de envío y folio correspondiente, como de la comunicación del correo o telégrafo de la fecha de recepción por el destinatario de la notificación."

"Artículo 117. Procede la notificación por edictos:

"I. Cuando se trate de personas inciertas;

"II. Cuando el actor manifieste bajo protesta de decir verdad que se trata de personas cuyo domicilio se ignora, previo informe de la policía municipal del domicilio del demandado;

"En este caso, el juicio deberá seguirse con los trámites y solemnidades que se establecen para la rebeldía en ausencia del contumaz;



"III. En todos los demás casos previstos por la ley.

"En los casos de las fracciones I y II de este artículo los edictos se publicarán tres veces, de tres en tres días, en el boletín judicial o en el periódico oficial del Estado, a juicio del Juez, así como en un diario de los de mayor circulación en la entidad; en los casos de emplazamiento el edicto contendrá síntesis de la demanda y se le hará saber al demandado que tiene un término de treinta días contados a partir de la última publicación para contestar la demanda, con los apercibimientos que de no hacerlo se le declarará en rebeldía."

"Artículo 118. La segunda y ulteriores notificaciones se harán personalmente a los interesados o a sus abogados patronos si concurren al tribunal o juzgado respectivo, hasta antes de las doce horas del tercer día, contado desde el mismo en que se dicten las resoluciones en que hayan de notificarse, en su defecto, la resolución se tendrá por notificada mediante su publicación en el boletín judicial o en la lista de acuerdos donde no exista éste y surtirá sus efectos a las doce horas del día siguiente de la misma.

"No se incluirán en la lista, los juicios o resoluciones que tengan por objeto la separación de personas, requerimientos de pago, mandamiento de embargo, aseguramiento de bienes, otras diligencias semejantes o urgentes, a juicio del Juez."

"Artículo 119. También podrán hacerse notificaciones a los autorizados de las partes, cuando en autos hayan sido facultados al efecto por sus clientes."

"Artículo 120." (Derogado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 121." (Derogado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 122." (Derogado, P.O. 31 de diciembre de 1994)

"Artículo 123. Las notificaciones también podrán hacerse a través de los medios electrónicos de comunicación de que disponga el tribunal, siempre y cuando el interesado lo solicite, exista acuerdo que lo autorice y quede prueba fehaciente de la práctica de las mismas."



"Artículo 124. Los notificadores o servidores públicos judiciales facultados para ello, harán constar en los autos respectivos el número y la fecha del boletín judicial y, en su caso, la fecha de la lista en que se ha hecho la publicación del acuerdo o resolución que se notifique."

"Artículo 125. Deben firmar las notificaciones las personas que las hacen y aquéllas a quienes se hacen. Si éstas no supiesen o no quisieran firmar, lo hará el secretario, notificador o quienes hagan sus veces, haciendo constar esta circunstancia. A toda persona, si lo pidiere, se le dará copia simple de la resolución que se le notifique."

"De toda notificación se asentará razón en autos, en la que se expresará el día, hora, lugar y medio por el cual se practicó y deberá autorizarse la misma por el servidor público judicial a quien corresponda."

"Artículo 126. Lo prevenido en este capítulo se observará siempre que por la ley no se disponga expresamente otra cosa."

72. De lo anterior se desprende que es el servidor público encargado de llevar a cabo las actuaciones judiciales, concretamente la notificación, es el que debe cumplir con las formalidades que marca la ley, pues es lo que da certeza y seguridad jurídica al gobernado.

73. Bajo esa lógica, es claro que el servidor público encargado de llevar a cabo las notificaciones no está exento de esa obligación; por el contrario, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco,⁷ señala que los notificadores estarán obligados a practicar las notificaciones y citaciones con la debida oportunidad y con las formalidades prescritas por el procedimiento respectivo.

74. En consecuencia, si el encargado de llevar a cabo las notificaciones, no cumple con las formalidades prescritas por la ley, la notificación o citación

⁷ "Artículo 46. Los notificadores estarán obligados a practicar las notificaciones y citaciones con la debida oportunidad y con las formalidades prescritas por el procedimiento respectivo, sin dar preferencia a ninguna de las partes, devolviendo inmediatamente los expedientes al secretario de Acuerdos. ..."



correspondiente será nula; por tanto, de darse el caso, es evidente que la sanción en cuestión, de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, sí puede entenderse dirigida a la autoridad que deja de cumplir con el deber de verificar que las actuaciones se realicen con las formalidades que marca la ley.

75. No obstante, en este punto es importante señalar que en el artículo 63 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, también se señala que la nulidad no puede ser invocada por la parte que dio lugar a ella, por tanto, es evidente que la sanción a que alude el artículo 66 también puede estar dirigida a las partes.

76. En ese orden de ideas, es dable concluir que aunque el otrora quejoso tiene parcialmente la razón al afirmar que la multa a que alude el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, es para las partes del procedimiento; ello es intrascendente, porque como se analizó, dicha sanción también puede ser aplicada a los servidores públicos encargados de las actuaciones que no cumplen con las formalidades previstas en la ley.

77. Atendiendo a lo anterior, si en el caso a estudio, la multa obedeció al hecho de que en los autos del expediente *****, se decretó la nulidad de un emplazamiento por no reunir las formalidades de ley, es claro que sin prejuzgar si ello es o no acertado, lo cierto es que el recurrente sí puede ser considerado como destinatario de la norma.

78. Esta conclusión, obliga a analizar los diversos argumentos por los que se afirma que la norma reclamada es inconstitucional.

79. Así, en primer término se estima conveniente analizar el argumento en el que el quejoso y recurrente alega que la norma es inconstitucional, porque al permitir la aplicación de una multa como sanción a un servidor público, se vulnera el principio de seguridad jurídica por no haber certidumbre en cuanto a la legislación aplicable, ya que la responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, debe ser materia de una ley especial.



80. Para dar respuesta a ese argumento, en principio es necesario conocer en qué consiste el principio de seguridad jurídica.

81. Para ello, debe decirse que el principio de seguridad jurídica encuentra sustento en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 14 de esa Norma Suprema, pues en ellos se establece lo siguiente:

"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."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

82. Atendiendo a lo establecido en los preceptos constitucionales referidos, es dable señalar que la seguridad jurídica, brinda a los gobernados la certeza de no encontrarse jamás en una incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión.



83. Esto es así, pues la seguridad jurídica se sustenta en la premisa de dar certeza a los gobernados, acerca de saber a qué atenerse respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

84. Se afirma lo anterior, porque en atención a ese principio, las autoridades están constreñidas a sujetar su actuar a lo establecido en las leyes, fundando y motivando sus determinaciones, a efecto de que los gobernados tengan certeza acerca de la legalidad de esa actuación.

85. En efecto, en función de ese derecho, las autoridades están obligadas a sujetar su actuar a los requisitos y condiciones que para cada acto de autoridad establezca la ley aplicable al caso, y para que los gobernados tengan certeza respecto a lo que deben esperar en el actuar de dichas autoridades.

86. Este derecho ya ha sido abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ha señalado que el principio de seguridad jurídica busca, entre otras cosas, la estabilidad en las situaciones jurídicas, y es parte fundamental de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática, misma que es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de derecho, siempre que se funde en una real y efectiva certeza de los derechos y libertades fundamentales.⁸

87. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha fijado los alcances de la garantía de seguridad jurídica, al señalar que debe permitir que el gobernado conozca los elementos mínimos para hacer valer su derecho y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

88. Lo anterior, se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, con número de registro digital: 174094, del tenor siguiente:

⁸ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2018, párrafo 122.



"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."

89. No obstante, para respetar el principio de seguridad y certeza jurídicas, no basta que una autoridad funde su actuación en una ley que formalmente le da competencia para actuar en tal o cual sentido; sino que además, es preciso que la ley en que sustenta su actuar, no invada ámbitos que por diversos criterios competenciales, como puede ser entre otros, la materia que correspondan a una diversa autoridad, máxime cuando ello se puede desprender de una norma jerárquicamente superior, como lo es la propia Constitución, pues considerar lo contrario, implicaría convalidar una actuación que es contraria al principio de seguridad y certeza jurídicas, pues los gobernados no sólo esperan que las autoridades ajusten su actuar a las leyes que rigen su actuación, sino que además esperan que las leyes no invadan ámbitos competenciales diversos.

90. Partiendo de esa lógica, a fin de determinar si el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, transgrede o no el principio mencionado, es necesario recordar que ese párrafo permite que el juzgador que conoce de un procedimiento del orden civil, imponga una multa a otro servidor público que le está subordinado (notificador), cuando decreta la nulidad de una actuación judicial por considerar que ésta no cumplió con las formalidades que para dicha actuación, impone el propio ordenamiento.



91. Esto es importante, pues si se parte de la base de que esa multa obedece a un actuar infractor de las normas que el notificador debe atender en su actuación, es claro que la multa en cuestión, en realidad se impone como una sanción disciplinaria por la responsabilidad en que incurre dicho servidor ante la falta de legalidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

92. En consecuencia, es evidente que la disposición en cuestión excede el ámbito competencial que debe regular el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, que es precisamente, la regulación de los procedimientos del orden civil, mas no las sanciones que se deben imponer a los propios servidores del Poder Judicial ante una falta como la mencionada.

93. En efecto, si bien es verdad que cuando los servidores públicos incurren en una falta, éstos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, como lo son la constitucional, civil, penal y administrativa; sin embargo, cada una tiene una vía específica a través de la cual se puede hacer efectiva.

94. Así, cuando se incurre en una falta de carácter administrativo y es por la falta misma que como una medida disciplinaria, se pretende sancionar al servidor público, es claro que dicha sanción debe hacerse efectiva a través de la vía correspondiente, por tanto, no resulta válido que en el juicio civil en que se decretó la nulidad del emplazamiento que el quejoso efectuó, se le imponga una multa.

95. Ello es así, pues aunque esa falta se dé en el marco de la tramitación de un procedimiento del orden civil, la sanción que en su caso se deba imponer por esa falta, está desvinculada del procedimiento civil en cuestión; por tanto, no resulta válido que en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco exista una regulación de ese tipo, sobre todo cuando de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la imposición de la sanción que puede corresponder a esa falta, está encomendada a una diversa autoridad y es a través de un procedimiento diverso que debe imponerse; no advertirlo así, tal y como afirma el quejoso y recurrente, genera una inseguridad y falta de certeza jurídicas.

96. Para evidenciar lo anterior, se debe recordar que las bases para regular la responsabilidad de los servidores públicos se encuentran establecidas desde la



Constitución Federal, concretamente en el título cuarto denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado", el cual va del artículo 108 al 114.

97. En efecto, aunque ese capítulo inicialmente alude a las faltas administrativas graves de los servidores públicos federales, lo cierto es que en él también sienta las bases de la regulación de las responsabilidades en que pueden ocurrir otro tipo de servidores públicos.

98. Lo anterior es así, pues en el artículo 108, párrafo tercero se establece lo siguiente:

"Los Ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislativas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales."

99. Como se advierte en este párrafo ya se habla de funcionarios locales; y aunque también de manera inicial, sólo alude a la responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, lo cierto es que en el artículo 109, se habla de una responsabilidad más genérica, pues en él se establece lo siguiente:

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

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.



"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

"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.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.



"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y,

"IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución



sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

"En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

"La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III, de esta Constitución, respectivamente.

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

100. Como se desprende del precepto constitucional antes referido, en él se establecen las bases para regular los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos (federales o locales) e, incluso, en algunos casos los propios particulares.

101. Pero en lo que al caso interesa, destaca lo establecido en la fracción III de ese precepto, pues de él se deriva que **los actos u omisiones que afec-**



ten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, dará lugar a que se les aplique una sanción administrativa, incluso señala que esa sanción puede consistir en una 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.

102. Bajo esa lógica, si la sanción que se impuso al quejoso obedeció a que se decretó la nulidad de un emplazamiento, por considerar que éste no se había realizado con las formalidades que marca la ley, entonces sin prejuzgar si ello fue o no correcto, es claro que dicha sanción se impuso por considerar que había incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo.

103. Ahora bien, el precepto constitucional en cuestión también señala que la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, estableciendo además ciertos parámetros que deben cumplir esos procedimientos, dependiendo del tipo de falta; sin embargo, sienta las bases respectivas, pues al respecto indica que las faltas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente; y que las demás faltas, es decir, las no graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

104. Además, establece que la ley que regule esos procedimientos, deberá establecer los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

105. Asimismo, señala que los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales;



así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

106. De igual manera indica que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior.

107. Así, atendiendo a la distribución de competencias que se deriva de lo establecido en el artículo 73 y 124 de la Constitución Federal, es evidente que los Congresos Locales son los encargados de legislar y establecer las leyes especiales que regulen la responsabilidad de los servidores públicos locales.

108. En concordancia con lo anterior, el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; ..."

109. Como se desprende de lo anterior, tratándose específicamente de las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los miembros del Poder



Judicial de los Estados, necesariamente se debe acudir a la Constitución Local, para ver qué es lo que dispone respecto a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de esos funcionarios.

110. En consecuencia, para determinar lo conducente, necesariamente se tiene que acudir a la Constitución Política del Estado de Jalisco.

111. Así tenemos que esa Constitución, en el título octavo, capítulos I y IV, denominados, respectivamente, "De las responsabilidades de los servidores públicos" y "De las sanciones administrativas", expresamente establece lo siguiente:

"Título octavo

"Capítulo I

"De las responsabilidades de los servidores públicos

"Artículo 90. Los servidores públicos del Estado y de los Municipios serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, así como por incumplimiento de las leyes o normas en materia de manejo de recursos públicos, contratación y ejercicio de la deuda pública; de igual manera, se sancionará en términos de la ley a los particulares por actos vinculados con faltas administrativas graves."

"Artículo 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa, civil y las establecidas en la legislación en materia de disciplina financiera, que será determinada a través de:

"I. El juicio político;

"II. El procedimiento previsto en la legislación penal;

"III. El procedimiento administrativo; y,

"IV. El procedimiento ordinario."

"Artículo 92. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se consideran servidores públicos a los representantes de elección



popular; **a los miembros del Poder Judicial del Estado;** del Tribunal de Justicia Administrativa; del Tribunal de Arbitraje y Escalafón previstos en esta Constitución; de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; del Instituto Electoral del Estado; del Tribunal Electoral del Estado; de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a los titulares de los órganos internos de control, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, y en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso Local, en la administración pública del Estado o de los Municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses y, en su caso, la constancia de presentación de su declaración fiscal, ante las autoridades competentes y en los términos que establezca la ley."

"Artículo 93. La ley que establezca las bases generales de la administración municipal, precisará el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Municipios."

"Artículo 94. A cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y aportando elementos de prueba, se garantizará el derecho de denunciar, ante la autoridad competente, las conductas ilícitas a que se refiere el presente título."

"Artículo 95. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

"Artículo 96. En los juicios del orden civil no hay fuero ni inmunidad. ..."

"Capítulo IV

"De las sanciones administrativas

"Artículo 106. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:



"I. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

"Las 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.

"La Auditoría Superior del Estado conocerá y sustanciará los procedimientos de investigación y sanción por faltas administrativas graves y no graves que detecte en el ejercicio de sus funciones de fiscalización; tratándose de faltas graves el procedimiento sancionatorio será resuelto por el Tribunal de Justicia Administrativa.

"En todos los casos, las conductas que puedan constituir delitos o violaciones a la ley, de las cuales derive una responsabilidad penal deberán hacerse del conocimiento de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en el artículo 64 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado en materia de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen la Contraloría del Estado y los órganos internos de control.

"II. El Tribunal de Justicia Administrativa impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas que determine la ley; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios



ocasionados a la hacienda pública estatal o municipal. Las personas jurídicas serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona jurídica y en beneficio de ella.

"Asimismo, podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública estatal o municipal, siempre que dicha sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"La Auditoría Superior del Estado y los Órganos Internos de Control, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa, en los términos que establezca la legislación aplicable.

"III. La Contraloría del Estado es el Órgano Interno del Control del Poder Ejecutivo del Estado y estará facultada por sí o a través de los órganos internos de control de la administración pública centralizada y paraestatal, para prevenir, corregir, investigar y sustanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Ejecutivo; resolver las faltas administrativas no graves y remitir los procedimientos sobre faltas administrativas graves al Tribunal de Justicia Administrativa para su resolución.

"La Contraloría del Estado podrá ejercer de oficio la facultad de atracción respecto de las investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa que lleven los órganos internos de control de la administración pública centralizada y paraestatal, cuando el interés y trascendencia del asunto lo ameriten.

"La Contraloría del Estado podrá designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administra-



ción pública centralizada y paraestatal; así como auditores externos en los casos en que la ley así lo prevea.

"IV. Los entes públicos municipales así como los organismos a los que esta Constitución les otorga autonomía, tendrán órganos internos de control encargados de prevenir, corregir, investigar y sustanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del respectivo ente; para resolver las faltas administrativas no graves y para remitir los procedimientos sobre faltas administrativas graves al Tribunal de Justicia Administrativa para su resolución, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes generales y locales de la materia, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. Los órganos internos de control señalados estarán facultados para presentar ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

"Los titulares de los órganos internos de control de aquellos organismos públicos que esta Constitución otorga autonomía y ejerzan recursos del Presupuesto del Estado deberán cumplir con los mismos requisitos que esta Constitución establece para ser titular de la Auditoría Superior del Estado y durarán en su cargo cuatro años, sin posibilidad de reelección.

"El Congreso del Estado elegirá, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, a los titulares de los órganos internos de control a que refiere el párrafo anterior; para lo cual emitirá una convocatoria pública a la sociedad, dentro de los tres meses anteriores a que venza el nombramiento respectivo."

"Artículo 107. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos determinará las obligaciones de éstos; las sanciones aplicables por los actos u omisiones indebidos que señala el artículo anterior; los procedimientos y las autoridades encargadas de su aplicación.

"Las sanciones consistirán en destitución e inhabilitación, además de las de carácter pecuniario, que se impondrán de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por



los actos u omisiones en que incurra, que no podrán exceder de tres tantos de la cuantificación de éstos.

"La autoridad encargada de recibir las declaraciones de situación patrimonial, deberá hacer pública la lista de aquellos ciudadanos que no la hubieren presentado en los términos y bajo las condiciones que establezca la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios.

"La ley señalará los términos de prescripción para exigir la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia el artículo anterior. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los términos de prescripción serán los que establezca la ley general."

112. De lo establecido en las disposiciones antes reproducidas, se desprende que todos los servidores públicos del Estado y de los Municipios, entre ellos los miembros del Poder Judicial del Estado, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, así como por el incumplimiento de las leyes o normas en el manejo de recursos públicos, contratación, y ejercicio de la deuda pública (artículo 90); y que de esa manera, pueden incurrir en responsabilidad, política, penal, administrativa, civil y las establecidas en la legislación en materia de disciplina financiera (artículo 91), responsabilidades que, en su caso, serán determinadas a través de los procedimientos siguientes:

- El juicio político
- El procedimiento previsto en la legislación penal
- El procedimiento administrativo y
- El procedimiento ordinario.

113. También se indica que esos procedimientos se desarrollarán autónomamente, pero no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sancionada de la misma naturaleza.



114. Así, aunque en el artículo 106 se indica que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a los lineamientos que en él se indican, lo cierto es que para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, expresamente señala que se observará lo previsto en el artículo 64 de la propia Constitución, ello sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado en materia de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

115. Bajo esa lógica, es evidente que en el caso es necesario atender a lo que dispone el artículo 64 de la propia Constitución; y este precepto, en su primer párrafo señala lo siguiente:

"Artículo 64. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Supremo Tribunal de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que establezcan las leyes, con base en esta Constitución."

116. En ese orden de ideas, si la sanción impuesta al quejoso obedeció a su falta de legalidad y eficiencia en el ejercicio de sus atribuciones, es evidente que para fincar la responsabilidad correspondiente, la única autoridad autorizada para hacerlo es el Consejo de la Judicatura Local.

117. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 148, fracción XXXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco,⁹ pues de ahí se desprende que entre las atribuciones dadas al citado Consejo se encuentra precisamente, la referente a investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del propio Consejo, de los juzgados de primera instancia, menores y de paz; y en su caso, imponer las sanciones correspondientes, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en las leyes, en los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria.

⁹ "Artículo 148. Son atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura:

"...

"XXXII. Investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del propio Consejo, de los juzgados de primera instancia, menores y de paz; en su caso, imponer las sanciones, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en las leyes, en los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria; ..."



118. Así, con relación a la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, en la propia ley se dispone lo siguiente:

"Título séptimo

"De la probidad, las responsabilidades y los conflictos laborales

"...

"Capítulo II

"De las responsabilidades y sanciones de los funcionarios judiciales

"Artículo 198. Son faltas que implican responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial, de acuerdo con sus funciones las siguientes:

"I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro Poder;

"II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competen a otros órganos del Poder Judicial, ya sea del Estado o de la Federación;

"III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

"IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;

"V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

"VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

"VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;



"VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;

"IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

"X. Abandonar la residencia de órgano jurisdiccional al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

"XI. Dictar resoluciones o trámites infundados o notoriamente improcedentes o innecesarios, contrarios a lo dispuesto por las leyes procesales, tendientes a retardar el procedimiento aunque con ello no se trate de favorecer a alguna de las partes;

"XII. Fijar cauciones o fianzas notoriamente excesivas o insuficientes;

"XIII. Desobedecer injustificadamente las circulares expedidas por el Supremo Tribunal de Justicia y el Consejo de la Judicatura;

"XIV. No acatar las indicaciones de sus superiores jerárquicos aunque éstas hayan sido verbales, siempre que éstas se ajusten a derecho;

"XV. Asentar hechos falsos en las actuaciones o alterar éstas aunque no se cause perjuicio con ello a alguna de las partes;

"XVI. Dar mal ejemplo con su conducta en el trabajo a sus compañeros o subalternos o inducirlos a que falten a sus obligaciones;

"XVII. Hacer uso de medidas de apremio sin causa justificada;

"XVIII. Conducirse con parcialidad en los procedimientos o asesorar a alguna de las partes, aun de manera accidental;

"XIX. Tratar al público y a sus compañeros de trabajo, con desatención o despotismo;



"XX. Comportarse públicamente en demérito del respeto que debe a su cargo;

"XXI. Autorizar o permitir la salida de expedientes o documentos de la oficina fuera de los casos ordenados por la ley;

"XXII. Ocultar los expedientes para evitar que recaiga acuerdo en los mismos;

"XXIII. Ocultar a los interesados los expedientes que tengan derecho a consultar;

"XXIV. No asistir o llegar tarde a sus labores y dejar de cumplir con las horas reglamentarias de trabajo sin causa justificada;

"XXV. Conducirse con indiscreción respecto a los asuntos que se tramiten en la oficina donde trabaje;

"XXVI. Sustraer o permitir que se sustraigan documentos o expedientes para facilitarlos a los interesados;

"XXVII. Presentarse a sus labores en estado de ebriedad o bajo la influencia de enervantes;

"XXVIII. Asignar a los servidores públicos judiciales labores ajenas a sus funciones; y

"XXIX. Las demás que determinen el presente ordenamiento y la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco."

"Artículo 199. Sin perjuicio de lo dispuesto al inicio del presente capítulo, incurrirán en faltas los secretarios de Acuerdos, relatores y secretarios en general o quienes hagan sus veces, por las acciones u omisiones siguientes:

"I. Realizar emplazamientos, en lugar distinto del señalado en autos, sin cerciorarse por cualquier medio que el demandado tiene su domicilio en donde se efectúa la diligencia;



"II. Llevar a cabo embargos, aseguramientos, retención de bienes o lanzamientos a personas físicas o morales que no sean las designadas en la resolución respectiva o cuando en el momento de la diligencia o antes de que concluya la misma, se le demuestre que esos bienes son ajenos;

"La conducta no se sancionará cuando la ley o la jurisprudencia expresamente permitan actuar en contravención de la presente fracción;

"III. Dejar de realizar con la debida oportunidad y abstenerse de practicar las diligencias encomendadas, cuando éstas deban efectuarse dentro y fuera del tribunal o juzgado;

"IV. Retardar indebidamente los emplazamientos, embargos o diligencias de cualquier clase que les fueren encomendadas;

"V. No dar cuenta a su superior de los asuntos que se le encomienden, así como diariamente de los escritos, oficios y documentos que sean presentados;

"VI. No expedir y en su caso, certificar las copias autorizadas que la ley determine o que deban entregarse a las partes por decreto; y

"VII. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales."

"Artículo 200. Son faltas administrativas de los demás servidores públicos del Poder Judicial, las acciones u omisiones siguientes:

"I. Tratar con descortesía a los litigantes, abogados patronos y al público;

"II. Retardar el turno de promociones o escritos para su pronto acuerdo;

"III. Consumir alimentos o realizar compras o ventas en el interior del recinto de la Sala, juzgado u oficina en el horario de trabajo;

"IV. No concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores, y no asistir puntualmente a la celebración de ceremonias o actos oficiales del Poder Judicial, o cursos de capacitación, conferencias o reuniones de trabajo;



"V. No mostrar los expedientes a las partes, o a las personas autorizadas cuando lo soliciten, siendo los encargados de hacerlo;

"VI. Incumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos relacionadas con las funciones del juzgado o tribunal; y,

"VII. Retirarse de su área de trabajo sin autorización o causa justificada."

"Capítulo III

"Del procedimiento de responsabilidad administrativa

"Artículo 201. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado:

"I. El Supremo Tribunal de Justicia funcionando en Pleno, tratándose de faltas de sus Magistrados y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos, respectivamente;

"II. El presidente del Supremo Tribunal de Justicia cuando se trate de servidores públicos de ese órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;

"III. El Pleno del Consejo de la Judicatura, tratándose de faltas graves de Jueces de primera instancia, menores y de paz, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y,

"IV. El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura, en los casos no comprendidos en la fracción anterior.

"Siempre que de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un Juez de primera instancia, Menor o de Paz, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se estará a lo previsto en la fracción III de este artículo.

"El Consejo de la Judicatura podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial sea competente para conocer



de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo."

"Artículo 202. El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes.

"Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

"Cuando el denunciante omita ofrecer pruebas al presentar el escrito de denuncia, se le prevendrá para que subsane la omisión en un plazo no mayor de tres días contados a partir del momento en que surta efecto la notificación de la prevención."

"Artículo 203. Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este título deberá seguirse el siguiente procedimiento:

"I. Se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmando, negando, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario. La confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante;

"II. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, dentro de los dos días hábiles siguientes se expresarán alegatos por escrito. Concluido el término de alegatos, dentro de los treinta días hábiles siguientes se dictará resolución sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al inte-



resado dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de los casos de responsabilidad señalados en las fracciones IX y XI del artículo 198;

"III. Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones VIII y X del artículo 198, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura, remitirán el asunto al Pleno respectivo, para que cite al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

"Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

"IV. Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso; y,

"V. En cualquier momento, previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, el Supremo Tribunal de Justicia o el Consejo de la Judicatura, o sus respectivos presidentes, o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura, según corresponda, podrán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la suspensión.

"Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cu-



brirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que se hallare suspendido.

"Cuando la falta motivo de la queja fuere leve, el presidente de (sic) Supremo Tribunal de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura impondrán la sanción que corresponda y dictarán las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave, remitirán el asunto al Pleno respectivo, a fin de que procedan de acuerdo con sus facultades."

"Artículo 204. Las faltas que se cometan por los servidores públicos del Poder Judicial, se sancionarán atendiendo a su gravedad, frecuencia y antecedentes del infractor, con cualesquiera de los siguientes medios:

"I. Extrañamiento;

"II. Amonestación verbal en privado;

"III Amonestación pública;

"IV. Suspensión sin goce de sueldo hasta por seis meses;

"V. Cese o destitución; y,

"VI. Destitución con inhabilitación hasta por seis años. ..."

119. Atendiendo a las disposiciones reproducidas, es dable señalar que si bien el Juez responsable puede declarar la nulidad de un emplazamiento, ello no lo autoriza a derivar una responsabilidad administrativa a cargo del funcionario encargado de practicarlo, ni mucho menos a imponer una sanción por ese motivo.

120. Pero, si a pesar de ello, el artículo que se impugna, sí da esa autorización, es claro que tal como lo afirma el quejoso y recurrente, ello genera una falta de seguridad y certeza jurídicas, en tanto que efectivamente, si el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles se encuentra vigente (pues incluso fue motivo de una reforma publicada en once de octubre de dos



mil dieciséis), no queda sino concluir que en la actualidad existen dos leyes a través de las cuales se puede sancionar a un servidor público del Poder Judicial del Estado de Jalisco, al que se le atribuya la nulidad de una actuación judicial, por no cumplir con las formalidades que para esa actuación se señalen en la ley.

121. Bajo esa lógica, es evidente que el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco es inconstitucional, no sólo por generar falta de seguridad y certeza jurídicas en cuanto a la ley y procedimiento que debe seguirse para determinar la responsabilidad de un servidor público del Poder Judicial del Estado de Jalisco y su correspondiente sanción, cuando las actuaciones a su cargo se declaran nulas por no cumplir con las formalidades que para tal efecto se establecen en la ley; sino que además, es inconstitucional, por transgredir el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en éste se ordena que al respecto se atienda a la Constitución Local y esta última, en su artículo 106, señala que debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 64 de la propia Constitución, en el cual se señala que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado (con excepción del Tribunal Superior de Justicia) estarán a cargo del Consejo de la Judicatura local, de ahí que si lo establecido en el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles en su último párrafo, no es acorde con esta previsión entonces por consecuencia, también es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal.

122. En ese orden de ideas, al haberse determinado la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, se hace innecesario analizar si el artículo impugnado establece una doble sanción, si respeta o no la garantía de audiencia del servidor público sancionado, o si transgrede o no el derecho a un recurso efectivo; pues sea cual sea la repuesta, ello no cambiaría el hecho de que es inconstitucional, por las razones antes mencionadas, de ahí que a nada práctico conduciría analizar si se transgreden esos derechos.

123. Para llegar a esa conclusión, no pasa inadvertido que al emitirse la resolución por la que se determinó reasumir competencia para conocer del recurso que nos ocupa, se indicó que uno de los temas que se podría analizar es



si la disposición legal impugnada incurre en una afectación del derecho de audiencia; sin embargo, como en la propia determinación se indicó, el estudio de ese aspecto no resulta de obligado, pues los temas que se indican pueden ser estudiados, derivan de una análisis preliminar del asunto, pero es hasta la resolución del recurso, cuando se determina con certeza cuáles son los temas que requieren analizarse; y por ende, cuáles son innecesarios o improcedentes.

124. Al respecto es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 24/2013 (10a.), que lleva por rubro: "FACULTAD DE ATRACCIÓN. LAS RAZONES EMITIDAS POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA EJERCERLA NO SON DE ESTUDIO OBLIGADO AL ANALIZARSE EL FONDO DEL ASUNTO."¹⁰

125. En ese orden de ideas, al haber resultado inconstitucional el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, y toda vez que ya no hay ningún aspecto de legalidad que deba ser analizado por el Tribunal Colegiado, lo que procede en la materia por la cual se

¹⁰ "Registro digital: 2003041

"Instancia: Primera Sala

Décima Época

"Materias común

"Tesis: 1a./J. 24/2013 (10a.)

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, página 400

"Tipo: jurisprudencia

"FACULTAD DE ATRACCIÓN. LAS RAZONES EMITIDAS POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA EJERCERLA NO SON DE ESTUDIO OBLIGADO AL ANALIZARSE EL FONDO DEL ASUNTO. Las razones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercer la facultad de atracción de un caso no son de estudio obligado al analizarse el fondo del asunto, porque la naturaleza de dicha facultad es la de un estudio preliminar que tiene como fin determinar si un amparo directo o uno en revisión reúne los requisitos constitucionales de 'interés' y 'trascendencia', para que el alto tribunal pueda arribar a una conclusión informada en relación con la naturaleza intrínseca de un asunto y así fallar respecto a si debe atraerse o no. Además, al analizar un amparo directo o uno en revisión, la Primera Sala puede encontrarse, por un lado, con una barrera insuperable como sería una causal de improcedencia, lo que impediría entrar al fondo del asunto y obligaría a apartarse de las razones esgrimidas para atraerlo, ya que las causales de improcedencia constituyen una cuestión de orden público y, por otro, con problemas no advertidos o con vertientes distintas del mismo problema a las señaladas en la sentencia que determina el ejercicio de la facultad de atracción."



reasumió competencia, es revocar la sentencia recurrida y amparar al quejoso en contra de la norma mencionada, para el efecto de que nunca vuelva a sancionarse al quejoso con fundamento en esa disposición.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso en contra de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, en términos del considerando séptimo de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito 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 los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 16 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de marzo de



2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, *Décima Época*, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 441, con número de registro digital: 2013954.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 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 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 66, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE EL JUEZ QUE DECLARE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PUEDE IMPONER UNA MULTA AL FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ELLA, ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

Hechos: Una persona que ostenta el cargo de notificador adscrito a un Juzgado Civil en el Estado de Jalisco fue sancionada con una multa y condenada al pago de gastos y costas, con fundamento en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad; lo anterior obedeció a que se declaró la nulidad de una notificación efectuada por ella en un expediente. En contra de esa determinación, promovió un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cosas, reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo 66, último párrafo, y su acto de aplicación. El Juez de Distrito dictó sentencia definitiva en la que, por una parte, sobreseyó en el juicio, negó en cuanto al tema de constitucionalidad mencionado y concedió por temas de legalidad relacionados con el acto de aplicación. La parte quejosa interpuso recurso de revisión y el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento solicitó a la Suprema Corte que reasumiera su competencia originaria. En los agravios alegó que ese precepto es inconstitucional.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 66, último párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, al prever que el Juez que declara la nulidad de una actuación judicial puede imponer una multa al funcionario



responsable de esa nulidad, transgrede lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, de la Constitución General.

Justificación: Atendiendo a la distribución de competencias derivada de los artículos 73 y 124 de la Constitución General, los Congresos Locales son los encargados de legislar y emitir las leyes especiales encargadas de regular la responsabilidad de los servidores públicos locales. En concordancia con lo anterior, el artículo 116, fracción V, de la Constitución General establece que para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. En consecuencia, tratándose específicamente de las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los miembros del Poder Judicial de los Estados, necesariamente se debe acudir a la Constitución Política del Estado de Jalisco para ver lo que dispone respecto a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de esos funcionarios. Así, de la Constitución Política de la entidad, en el Título Octavo, Capítulos I y IV, denominados, respectivamente, "De las responsabilidades de los servidores públicos" y "De las sanciones administrativas", deriva que todos los servidores públicos del Estado y de los Municipios, entre ellos los miembros del Poder Judicial del Estado, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones pudiendo incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa, civil y las establecidas en la legislación en materia de disciplina financiera, responsabilidades que en su caso serán determinadas a través de los procedimientos siguientes: i) juicio político; ii) procedimiento previsto en la legislación penal; iii) procedimiento administrativo; y, iv) procedimiento ordinario. También se indica que esos procedimientos se desarrollarán autónomamente, pero no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Así, aunque en el artículo 106 de la Constitución Política del Estado de Jalisco se indica que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a los lineamientos que en él se indican, lo cierto es que para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de



los miembros del Poder Judicial del Estado, expresamente señala que se observará lo previsto en el artículo 64 de la propia Constitución, en el cual se indica que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Supremo Tribunal de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que establezcan las leyes, con base en la propia Constitución. En ese orden de ideas, si la sanción impuesta a un funcionario judicial obedece a la falta de legalidad y eficiencia en el ejercicio de sus atribuciones, es evidente que para fincar la responsabilidad correspondiente, la única autoridad autorizada para hacerlo es el Consejo de la Judicatura Local, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 148, fracción XXXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, pues de ahí se desprende que entre las atribuciones dadas al citado Consejo se encuentra, precisamente, la referente a investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del propio Consejo, de los juzgados de primera instancia, menores y de paz; y en su caso, imponer las sanciones correspondientes en los términos y mediante los procedimientos establecidos en las leyes, en los reglamentos y los acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria. En consecuencia, si bien el Juez puede declarar la nulidad de una actuación judicial, ello no lo autoriza a determinar una responsabilidad administrativa a cargo del funcionario encargado de practicarla, ni mucho menos a imponer una sanción por ese motivo; y si a pesar de ello, el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco da esa autorización, es claro que éste es inconstitucional, no sólo por generar falta de seguridad y certeza jurídicas en cuanto a la ley y procedimiento que debe seguirse para determinar la responsabilidad de un servidor público del Poder Judicial del Estado de Jalisco y su correspondiente sanción, cuando las actuaciones a su cargo se declaran nulas por no cumplir con las formalidades que para tal efecto se establecen en la ley; sino que además es inconstitucional por transgredir el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en éste se ordena que al respecto se atienda a la Constitución Local y esta última, en su artículo 106, señala que debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 64 de la propia Constitución, en el cual se señala que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado (con excepción del Tribunal Superior de Justicia) estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Local; de ahí que si lo establecido



en el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles en su último párrafo no es acorde con esta previsión, entonces también es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, de la Constitución General.

1a./J. 10/2023 (11a.)

Amparo en revisión 346/2021. Omar Guadalupe Brizuela Medina. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 10/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 66, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE EL JUEZ QUE DECLARE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PUEDE IMPONER UNA MULTA AL FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ELLA, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una persona que ostenta el cargo de notificador adscrito a un Juzgado Civil en el Estado de Jalisco fue sancionada con una multa y condenada al pago de gastos y costas, con fundamento en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad; lo anterior obedeció a que se declaró la nulidad de una notificación efectuada por ella en un expediente. En contra de esa determinación, promovió un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cosas, reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo 66, último párrafo, y su acto de aplicación. El Juez de Distrito dictó sentencia definitiva en la que, por una parte, sobreesayó en el juicio, negó en cuanto al tema de constitucionalidad mencionado y con-



cedió por temas de legalidad relacionados con el acto de aplicación. La parte quejosa interpuso recurso de revisión y el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento solicitó a la Suprema Corte que reasumiera su competencia originaria. En los agravios alegó que ese precepto es inconstitucional.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 66, último párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, al prever que el Juez que declara la nulidad de una actuación judicial puede imponer una multa al funcionario responsable, viola el principio de seguridad jurídica, al no haber certidumbre respecto de la legislación aplicable y la autoridad encargada de sancionar, ya que en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116, fracción V, de la Constitución General, debe observarse lo previsto en la Constitución respectiva y el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Jalisco señala que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Supremo Tribunal de Justicia, estará a cargo del Consejo de la Judicatura de esa entidad.

Justificación: La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el principio de seguridad jurídica busca, entre otras cosas, la estabilidad en las situaciones jurídicas, y es parte fundamental de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática, misma que es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de derecho, siempre que se funde en una real y efectiva certeza de los derechos y libertades fundamentales. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha fijado los alcances de la garantía de seguridad jurídica, al señalar que debe permitir que la persona conozca los elementos mínimos para hacer valer su derecho y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. No obstante, para respetar el principio de seguridad y certeza jurídicas, no basta que una autoridad funde su actuación en una ley que formalmente le dé competencia para actuar en tal o cual sentido; sino que además, es preciso que la ley en que sustenta su actuar, no invada ámbitos que por diversos criterios competenciales, como puede ser entre otros, la materia, correspondan a una diversa autoridad, máxime cuando ello se



puede desprender de una norma jerárquicamente superior, como lo es la propia Constitución, pues considerar lo contrario implicaría convalidar una actuación que es contraria al principio de seguridad y certeza jurídicas, pues las personas no sólo esperan que las autoridades ajusten su actuar a las leyes que rigen su actuación, sino que además esperan que las leyes no invadan ámbitos competenciales diversos. Partiendo de esa lógica, a fin de determinar si el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco transgrede o no el principio mencionado, es necesario recordar que ese párrafo permite que el juzgador que conoce de un procedimiento del orden civil, imponga una multa a otro servidor público que le está subordinado (notificador), cuando decreta la nulidad de una actuación judicial por considerar que ésta no cumplió con las formalidades que para dicha actuación impone el propio ordenamiento. Esto es importante, pues si se parte de la base de que esa multa obedece a un actuar infractor de las normas que el notificador debe atender en su actuación, es claro que la multa en cuestión, en realidad, se impone como una sanción disciplinaria por la responsabilidad en que incurre dicho servidor ante la falta de legalidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. En consecuencia, es evidente que la disposición en cuestión excede el ámbito competencial que debe regular el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que es precisamente la regulación de los procedimientos del orden civil, mas no las sanciones que se deben imponer a los propios servidores del Poder Judicial ante una falta como la mencionada. En efecto, si bien es verdad que cuando los servidores públicos incurrir en una falta, éstos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, como lo son la constitucional, civil, penal y administrativa, lo cierto es que cada una tiene una vía específica a través de la cual se puede hacer efectiva. Así, cuando se incurre en una falta de carácter administrativo y es por la falta misma que como una medida disciplinaria, se pretende sancionar al servidor público, es claro que dicha sanción debe hacerse efectiva a través de la vía correspondiente; por tanto, no resulta válido que en el juicio civil en que se decretó la nulidad del emplazamiento se imponga una multa al servidor público que llevó a cabo dicho emplazamiento. Ello es así, pues aunque esa falta se dé en el marco de la tramitación de un procedimiento del orden civil, la sanción que en su caso se deba imponer por esa falta



está desvinculada del procedimiento civil en cuestión; por tanto, no resulta válido que en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco exista una regulación de ese tipo, sobre todo cuando de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la imposición de la sanción que puede corresponder a esa falta, está encomendada a una diversa autoridad y es a través de un procedimiento diverso que debe imponerse.

1a./J. 9/2023 (11a.)

Amparo en revisión 346/2021. Omar Guadalupe Brizuela Medina. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 9/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LA SANCIÓN ESTABLECIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 66 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, SE ENCUENTRA DIRIGIDA AL SERVIDOR PÚBLICO A QUIEN SE ATRIBUYE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL.

Hechos: Una persona que ostenta el cargo de notificador adscrito a un Juzgado Civil en el Estado de Jalisco fue sancionada con una multa y condenada al pago de gastos y costas, con fundamento en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad; lo anterior obedeció a que se declaró la nulidad de una notificación efectuada por ella en un expediente. En contra de esa determinación, promovió un juicio de



amparo indirecto en el que, entre otras cosas, reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo 66, último párrafo, y su acto de aplicación. El Juez de Distrito dictó sentencia definitiva en la que, por una parte, sobreseyó en el juicio, negó en cuanto al tema de constitucionalidad mencionado y concedió por temas de legalidad relacionados con el acto de aplicación. La parte quejosa interpuso recurso de revisión y el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento solicitó a la Suprema Corte que reasumiera su competencia originaria. En los agravios alegó, entre otras cosas, que el precepto debe entenderse como una regla procesal dirigida a las partes del litigio correspondiente y que, por tanto, no le era aplicable como servidor público.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la sanción establecida en el artículo 66, último párrafo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, se encuentra dirigida al servidor público a quien se atribuye la nulidad de una actuación judicial.

Justificación: La norma en cuestión se encuentra ubicada en el Título Segundo, denominado "Reglas Generales" y pertenece al Capítulo Segundo intitulado "De las Formalidades y de las Actuaciones Judiciales", lo cual implica que dichas disposiciones sí tienen proyección sobre los servidores públicos vinculados a tales actuaciones, pues son ellos los encargados de llevarlas a cabo y, por ende, quienes en principio deben cuidar de que se cumplan dichas formalidades; y si bien el capítulo mencionado establece algunas formalidades que las propias partes deben satisfacer en sus escritos, lo cierto es que en términos generales alude a las formalidades que los servidores públicos vinculados a la administración e impartición de justicia deben cuidar a fin de que sean observadas debidamente en las actuaciones judiciales; por tanto, es evidente que las sanciones que se establecen en ese capítulo sí se encuentran dirigidas a dichos servidores; y aunque en el capítulo mencionado también se prevén sanciones que pueden ser aplicadas a las partes de un juicio, lo cierto es que la multa a que alude el último párrafo del artículo 66 mencionado, tiene como presupuesto necesario la existencia de una determinación judicial en la que se declare la nulidad de



una actuación judicial, las cuales de acuerdo con lo dispuesto en el diverso artículo 63 serán nulas cuando les falte alguna de las formalidades esenciales que prescribe el propio Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco; y en esa misma lógica, señala que las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida en el Capítulo V del Título Segundo de ese Código, serán nulas y es el servidor público el encargado de llevar a cabo las actuaciones judiciales, concretamente la notificación, el que debe cumplir con las formalidades que marca la ley, pues es lo que da certeza y seguridad jurídicas a la persona; en consecuencia, es claro que el servidor público encargado de llevar a cabo las notificaciones no está exento de esa obligación; por el contrario, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco señala que los notificadores estarán obligados a practicar las notificaciones y citaciones con la debida oportunidad y con las formalidades prescritas por el procedimiento respectivo. En ese orden de ideas, si el encargado de llevar a cabo las notificaciones no cumple con las formalidades prescritas por la ley, la notificación o citación correspondiente será nula; por tanto, de darse el caso, es evidente que la sanción en cuestión, de acuerdo con lo establecido en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, sí puede entenderse dirigida a la autoridad que deja de cumplir con el deber de verificar que las actuaciones se realicen con las formalidades que marca la ley.

1a./J. 11/2023 (11a.)

Amparo en revisión 346/2021. Omar Guadalupe Brizuela Medina. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Míguez.

Tesis de jurisprudencia 11/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LA SANCIÓN QUE SE IMPONE AL FUNCIONARIO JUDICIAL CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN POR NO HABERSE REALIZADO CON LAS FORMALIDADES QUE MARCA LA LEY, OBEDECE A UNA RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO.

Hechos: Una persona que ostenta el cargo de notificador adscrito a un Juzgado Civil en el Estado de Jalisco fue sancionada con una multa y condenada al pago de gastos y costas, con fundamento en el último párrafo del artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad; lo anterior obedeció a que se declaró la nulidad de una notificación efectuada por ella en un expediente. En contra de esa determinación, promovió un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cosas, reclamó la inconstitucionalidad del citado artículo 66, último párrafo, y su acto de aplicación. El Juez de Distrito dictó sentencia definitiva en la que, por una parte, sobreesayó en el juicio, negó en cuanto al tema de constitucionalidad mencionado y concedió por temas de legalidad relacionados con el acto de aplicación. La parte quejosa interpuso recurso de revisión y el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento solicitó a la Suprema Corte que reasumiera su competencia originaria.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la sanción que se impone a un funcionario judicial, cuando se decreta la nulidad de una actuación judicial por no haberla realizado con las formalidades que marca la ley, obedece a una responsabilidad de carácter administrativo, pues los servidores públicos incurren en ese tipo de responsabilidad cuando realizan actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus cargos.

Justificación: Las bases para regular la responsabilidad de los servidores públicos se encuentran establecidas desde la Constitución General, concretamente en el Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas



Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado", el cual va del artículo 108 al 114. Aunque ese título inicialmente alude a las faltas administrativas graves de los servidores públicos federales, lo cierto es que en él también se sientan las bases de la regulación de las responsabilidades en que pueden incurrir otro tipo de servidores públicos, pues en el artículo 108, párrafo tercero, se habla de funcionarios locales; y aunque también de manera inicial, sólo alude a la responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, lo cierto es que en el artículo 109 se establecen las bases para regular los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos (federales o locales), e incluso, en algunos casos los propios particulares. No obstante, de lo establecido en la fracción III de este precepto, deriva que los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, dará lugar a que se les aplique una sanción administrativa, incluso señala que esa sanción puede consistir en una amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Bajo esa lógica, si la sanción impuesta obedece a la nulidad de un emplazamiento por considerar que éste no se realizó con las formalidades que marca la ley, entonces es claro que dicha sanción se impone por considerar que se ha incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo.

1a./J. 8/2023 (11a.)

Amparo en revisión 346/2021. Omar Guadalupe Brizuela Medina. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 8/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN EL AMPARO DIRECTO 6/2021.

En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo 6/2021. Ordenó la devolución de los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para que resolviera el amparo directo bajo los lineamientos constitucionales fijados por esta Primera Sala.

En el fondo, la Sala estudió la procedencia de la suplencia de la queja a favor de las víctimas u ofendidos, en el recurso de apelación en un procedimiento abreviado, específicamente tratándose de la garantía que debe imperar para la reparación del daño, así como su cuantificación en la sentencia condenatoria. La Sala resolvió que la suplencia de la queja acotada es, en efecto, procedente a favor de las víctimas u ofendidos en el procedimiento abreviado.

En esencia, la quejosa argumentó que la sentencia reclamada era violatoria de su derecho a la reparación del daño, ya que el monto correspondiente a ésta no fue fijado por la representación social ni la Jueza de primera instancia. Así, en cumplimiento de su obligación de respetar e intentar reparar la vulneración de un derecho fundamental, la Jueza de primera instancia (así como la Sala responsable) debieron haberse pronunciado al respecto, ya que la suplencia de la queja opera a favor no sólo del imputado, sino también de la víctima u ofendido en caso de la vulneración a un derecho fundamental.

Para dar respuesta a lo anterior, la Sala analizó si en el recurso de apelación procede la suplencia de la queja acotada a favor de las víctimas y ofendidos en el procedimiento abreviado. Al respecto, concluyó que la suplencia de la queja acotada en la apelación sí procede para la víctima y ofendido en el caso del procedimiento abreviado, de manera limitada a lo que se puede conocer en dicho recurso sobre ese procedimiento: es decir, el cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. A juicio de la Sala, esto se justifica porque la suplencia de la queja –en relación con la reparación del daño en la apelación– funge como ente equilibrador entre los derechos de las víctimas en el procedimiento abreviado, lo cual permite el acceso a un recurso efectivo para las víctimas.

En cuanto al caso concreto, la Sala resolvió que la representación social incumplió con su obligación de fijar un monto de la reparación del daño, por lo que hacía



a los recurrentes. Así, concluyó que se trastocaron sus derechos sustantivos y adjetivos. En consecuencia, se determinó que procedía en su favor suplir la deficiencia de la queja, con el fin de corregir el desequilibrio procesal causado por la negligencia del Ministerio Público.

Ahora bien, aunque coincido con la decisión final de la Sala, es decir, con la posibilidad de que proceda la suplencia de la queja acotada en favor de las víctimas en la apelación, tratándose de un procedimiento abreviado. Sin embargo, debo hacer algunas aclaraciones para explicar con más detalle por qué considero que esta decisión es coherente con mis votos sobre asuntos relacionados con la suplencia en favor de la víctima.

I

Tanto en los asuntos relativos al sistema penal tradicional o mixto, como en los asuntos tramitados bajo el sistema penal acusatorio, he sostenido que extender, de manera abierta y sin distinciones, el principio de suplencia de la queja acotada a favor de las víctimas u ofendidos en el recurso de apelación, es violatorio del principio de igualdad de armas, ya que fortalece la facultad punitiva del Estado. Para justificar el sentido de mi voto, considero importante repasar la evolución del principio de suplencia de la queja acotada en relación con las víctimas u ofendidos.

A lo largo de la Décima Época, en la doctrina de la Corte se fueron ampliando y desarrollando los derechos de las víctimas y ofendidos de delitos en los procesos penales, tanto en el sistema tradicional o mixto como en el sistema penal acusatorio.

En lo relativo a los recursos y la suplencia de la queja, se empezó por reconocer la legitimación de las víctimas y ofendidos para promover juicio de amparo y recursos de apelación en contra de la sentencia en los procesos penales, antes de que la misma fuera recogida en la ley. Posteriormente, con la contradicción de tesis 163/2012¹ la Corte determinó que, de conformidad con los artículos 20, apartados A y B, y 1o. constitucionales, la deficiencia de la queja sí opera a favor de la víctima u ofendido del delito en el juicio de amparo, cuando éstos tienen el carácter de quejoso o recurrente, a pesar de que el artículo 76 de la

¹ Asunto fallado con anterioridad a mi integración a este Alto Tribunal.



Ley de Amparo (entonces encargado de regular la suplencia) sólo la ordenara para el quejoso.²

Ahora, en cuanto a la procedencia de la suplencia de la deficiencia de la queja acotada en la apelación, la Sala (en su integración actual) tiene dos criterios distintos, dependiendo del sistema penal en el que se lleva a cabo la apelación.

En el caso del sistema penal tradicional o mixto, se ha resuelto lo siguiente:

En la contradicción de tesis 77/2017 (de mi ponencia), los amparos directos en revisión 6300/2018 (también de mi ponencia), 7753/2018, 3411/2016 y 191/2019,³ la cuestión a resolver consistía en si era procedente la suplencia de la queja de las víctimas y ofendidos en el recurso de apelación, ya que los Tribunales Colegiados por analogía aplicaban la jurisprudencia de la contradicción de tesis 163/2012.

En todos estos casos, la Sala determinó que dicha aplicación era errónea ya que la naturaleza y la posición de las partes a la luz del principio de igualdad procesal son distintas en el juicio de amparo y en el recurso de apelación. Extender la suplencia de la queja a las víctimas en la apelación del proceso penal tradicional o mixto abre dos frentes de la imputación penal en contra del imputado (Ministerio Público y víctima) y rebasa los límites de la acusación ministerial, violando la igualdad de armas. La legitimación de la víctima para promover un recurso de apelación no conlleva la posibilidad de que el tribunal de alzada supla sus agravios, ya que dicha suplencia hace que el órgano jurisdiccional asuma una función que constitucionalmente no le corresponde, jugando un papel activo a favor del poder punitivo estatal. Únicamente operaría la deficiencia de la queja de la víctima en los casos en los que ésta se encontrara en una situación de vulnerabilidad.

² Se publicó la jurisprudencia de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO."

³ En estos dos últimos asuntos se determinó que suplir la deficiencia de la queja a favor de la víctima era violatorio del artículo 20, apartado A, constitucional, en relación con el artículo 300 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado de Puebla, pero bajo las mismas consideraciones.



En el amparo directo en revisión 6434/2019, esta Sala determinó que la suplencia de la queja acotada en la apelación a favor de las víctimas u ofendidos no es una institución del proceso penal mixto que tuviera anclaje constitucional ni antes ni después de la reforma del 2008. Adicionalmente, en el amparo directo en revisión 5491/2019, estableció que a pesar de que la Constitución reconoce el derecho de las víctimas a coadyuvar con el Ministerio Público, aquella no contempla la posibilidad de que éstas fijen o argumenten la acusación, por lo que (aunque estén legitimadas para promover apelación), no se les debe suplir la deficiencia de la queja, ya que esto favorecería el poder punitivo estatal.

En todos estos asuntos voté a favor.

En el caso del sistema penal acusatorio, el criterio es distinto.

Respecto de la procedencia de la suplencia de la queja acotada en el recurso de apelación a favor del imputado, no hay duda. En la contradicción de tesis 311/2017, la Sala concluyó que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado en los recursos de apelación. En el caso de las víctimas y ofendidos, no es tan claro.

En el amparo en revisión 1252/2017, esta Sala resolvió que el artículo 461 del Código adjetivo no establece la suplencia de la queja únicamente a favor del imputado. Se concluyó que, de una interpretación sistemática, en los casos en que el recurso de apelación sea interpuesto por el imputado, la víctima u ofendido, la autoridad jurisdiccional de segunda instancia está obligada a efectuar un estudio, bajo la figura de suplencia de la queja acotada, para determinar si se actualizó alguna violación a los derechos fundamentales de quien haya instado el medio de impugnación ordinario.

En un asunto más reciente, el amparo directo en revisión 1610/2020, la Sala reiteró lo establecido en el amparo directo en revisión 1252/2017 y, adicionalmente, reconoció que con la extensión de la suplencia de la queja a favor de las víctimas es posible beneficiar en alguna medida al Ministerio Público; sin embargo, su causa reside únicamente en los derechos fundamentales de la víctima.

En ambos asuntos voté en contra, porque, a mi juicio, extender la suplencia de la queja a la víctima u ofendido implícitamente significa extenderla a favor del Ministerio Público, cuando éste las representa. El artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales explícitamente establece que la suplencia de la queja opera sólo a favor de la persona imputada. No era la intención del legislador que dicha figura operara a favor de las víctimas u ofendidos.



Considero que la suplencia de la queja opera a favor del imputado como contrapeso a su clara posición de desventaja frente a toda la estructura estatal y su poder punitivo reflejado en la actuación del Ministerio Público. Por lo tanto, esta figura únicamente opera a favor de la víctima cuando ésta litiga en contra del Estado, no cuando coadyuva con éste o es representada por él.

En este orden de ideas, permitir que la autoridad jurisdiccional supla la deficiencia de la queja a favor de la víctima y el Ministerio Público en el procedimiento ordinario, equivale a fortalecer el poder punitivo estatal y rebasar la acusación, vulnerando los principios rectores del garantismo penal.

II

Ahora bien, el presente asunto tiene complejidad y es la primera vez que creo que se justifica adoptar el criterio según el cual es posible suplir la deficiencia de la queja a favor de la víctima en la apelación, prevista de manera implícita en el primer párrafo del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁴ pues se trata de un procedimiento abreviado. Creo que se puede hacer una distinción respecto a mi línea de pensamiento y que se basa en la naturaleza especial del procedimiento abreviado.

Cuando se está ante una forma de terminación anticipada del proceso, las partes, por mutuo acuerdo, renuncian por completo al principio de contradicción que rige en el sistema penal acusatorio. En el caso del procedimiento abreviado, las partes protagónicas son el Ministerio Público y el inculpado. De conformidad con la fracción VII del apartado A del artículo 20 constitucional,⁵ así como las fracciones I y III del artículo 201 del Código Nacional de Procedimientos Pena-

⁴ **Artículo 461. Alcance del recurso.**

"El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al **tribunal de alzada competente** que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y **sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado.** En caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución. ..."

⁵ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

"..."



les,⁶ en dicho procedimiento el Ministerio Público y el inculpado y su defensa –con base en los elementos probatorios presentados por la representación social– acuerdan no proceder a un juicio oral si el inculpado acepta su responsabilidad, a cambio de una pena reducida. Esto implica que el inculpado será legítimamente condenado si esa decisión fue aceptada por él, previa negociación con el Ministerio Público, con base en los medios de convicción aportados por éste hasta ese momento.

Por su parte, la víctima juega el papel de un tercero relegado a un acuerdo entre dos partes que idealmente deben negociar en condiciones de simetría. A ésta se le coloca en una posición de desplazamiento en relación con un acuerdo bilateral celebrado entre el inculpado y el Ministerio Público y, por lo tanto, podría entenderse que ella se encuentra estructuralmente en una posición de relativa desventaja.

Es cierto que, como requisito de procedencia del procedimiento abreviado, se debe garantizar la reparación del daño –de acuerdo con el primer párrafo de la fracción IV del apartado C del artículo 20 de nuestra Carta Magna,⁷ en concate-

"VII. Una vez iniciado el proceso penal, **siempre y cuando no exista oposición del inculpado**, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. **Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación**, el Juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

"...".

⁶ "Artículo 201. Requisitos de procedencia y verificación del Juez

"Para autorizar el procedimiento abreviado, el Juez de Control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

"I. Que el **Ministerio Público** solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el monto de reparación del daño;

"...".

"III. Que el **imputado**:

"a) Reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado;

"b) Expresamente renuncie al juicio oral;

"c) Consienta la aplicación del procedimiento abreviado;

"d) Admita su responsabilidad por el delito que se le imputa;

"e) Acepte ser sentenciado con base en los medios de convicción que exponga el Ministerio Público al formular la acusación."

⁷ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.



nación con las fracciones I y II del artículo 201 y el artículo 204, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales—. ⁸ Sin embargo, la víctima no participa en el proceso de negociación que caracteriza al procedimiento abreviado, de la misma forma en la que ella participa (según lo ordena el artículo 20, apartado C, de la Constitución) en un procedimiento ordinario.

En un procedimiento abreviado, la víctima u ofendido puede coadyuvar o presentar pruebas, pero al final, el Ministerio Público puede negociar ampliamente con el imputado. Esta discrecionalidad es parte de la lógica de la figura misma.

El único momento en que la legislación penal le da derecho de intervenir es al oponerse fundadamente sobre el acuerdo relativo a la reparación del daño, un derecho fundamental de las víctimas tutelado en el primer párrafo de la fracción IV del apartado C del artículo 20 constitucional, ⁹ al igual que en las fracciones

"..."

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"..."

"IV. Que se le repare el daño. **En los casos en que sea procedente**, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la **reparación del daño**, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"..."

⁸ "Artículo 201. Requisitos de procedencia y verificación del Juez.

"Para autorizar el procedimiento abreviado, el Juez de Control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

"I. Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se **deberá formular la acusación** y exponer los datos de prueba que la sustentan. **La acusación deberá contener** la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y **el monto de reparación del daño**;

"II. Que la víctima u ofendido **no presente oposición**. Sólo será vinculante para el Juez la oposición que se encuentre fundada; y,

"..."

"Artículo 204. Oposición de la víctima u ofendido.

"La oposición de la víctima u ofendido sólo será procedente cuando se acredite ante el Juez de Control que **no se encuentra debidamente garantizada la reparación del daño**."

⁹ "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:

"..."

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria."



XXIV y XXV del artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁰ Y que es, a su vez, condición definitiva de la procedencia del procedimiento abreviado, de acuerdo con lo establecido por nuestra Constitución y nuestra legislación penal adjetiva.

En el caso de la apelación en un procedimiento abreviado, suplir la deficiencia de la queja a favor de la víctima, para velar por la garantía de la reparación del daño, no favorece al Ministerio Público. Esto porque partimos de la premisa de que el Ministerio Público sabe qué está negociando con el inculpado y por qué le conviene; es una agencia con voluntad, estrategia e inteligencia. Entonces, conceder la suplencia de la deficiencia de la queja a favor de la víctima no presupone darle una ventaja implícita al Ministerio Público, ni fortalecer el poder punitivo del Estado, sino realmente reprochar su mal trabajo de representatividad (en su caso), máxime cuando se encuentra obligado a solicitar la reparación del daño y fijar su monto, precisamente como condición mínima para que el Juez de Control de la causa autorice su solicitud de procedimiento abreviado, de conformidad con el primer párrafo de la fracción IV del apartado C del artículo 20 constitucional,¹¹ así como la fracción I del artículo 201 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹²

¹⁰ **"Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido.**

"En los procedimientos previstos en este Código, **la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:**

"...

"XXIV. **A que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento** en cualquiera de las formas previstas en este Código;

"XXV. **A que se le repare el daño causado por la comisión del delito**, pudiendo solicitarlo directamente al órgano jurisdiccional, sin perjuicio de que el Ministerio Público lo solicite;

"...

¹¹ **"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:

"...

"IV. Que se le repare el daño. **En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño**, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"..."

¹² **"Artículo 201. Requisitos de procedencia y verificación del Juez.**

"Para autorizar el procedimiento abreviado, el Juez de Control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

"I. Que el **Ministerio Público** solicite el procedimiento, para lo cual **se deberá formular la acusación** y exponer los datos de prueba que la sustentan. **La acusación deberá contener** la enunciación de



En suma, creo que, por la especial naturaleza del procedimiento abreviado y por el papel que juega la víctima en el mismo, se puede hacer una clara distinción con el sentido de mis votos en cuanto a la suplencia de la deficiencia de la queja a favor de las víctimas en el recurso de apelación. Por supuesto, se sigue tratando de una forma acotada de suplencia y especialmente referida a la reparación del daño que procede en su favor. Por tanto, a mi entender, la materia sobre la cual procede suplir se encuentra estrechamente acotada y sólo aplica para el caso en que el Ministerio Público de plano olvida hacerse cargo de su deber de representar los intereses relacionados con ese derecho básico, constitucionalmente reconocido, en favor de la víctima.

Nota: La sentencia relativa al amparo directo 6/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 973, con número de registro digital: 30497.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1956/2020.

En sesión de once de agosto de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución del amparo directo en revisión citado al rubro, en el sentido de confirmar la sentencia de amparo recurrida y conceder la protección constitucional a la quejosa; mi voto fue en contra de dicho fallo, y reservé mi derecho a formular **voto particular**, pues en mi consideración, el recurso de revisión *no era procedente*.

En esencia, a mi juicio, de la sentencia de amparo se constata que el estudio del Tribunal Colegiado no contiene una interpretación directa auténtica del artículo 1o. constitucional, ni propiamente se hicieron reflexiones sobre el contenido y alcances de la prohibición de discriminar en relación con la materia del juicio de amparo directo del que deriva el recurso; el Tribunal Colegiado partió de la base de que en el caso ya estaba determinado que las ofertas de empleo publicadas (ocho de ellas) las elaboró el usuario oferente bajo su responsabilidad y se consideraron discriminatorias, y lo que analizó en el juicio consti-

los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y **el monto de reparación del daño**;
"....".



tucional, estrictamente, fue cuál era el tipo de relación jurídica existente entre el usuario que publicó las ofertas de empleo y la persona moral dueña de la plataforma digital, así como la intervención que se podía atribuir a ésta en dicha publicación, para determinar si a ella se le podía imputar o no una responsabilidad solidaria en dichos actos, *para efectos reparatorios*, reitero, conforme a las circunstancias de su participación para efecto de posibilitar las publicaciones; al respecto, concluyó que dicha empresa no tenía responsabilidad.

De manera que, el tema de estudio en el juicio de amparo y que trasciende al recurso de revisión, no consiste en determinar si las ofertas de trabajo publicadas, *eran discriminatorias o no*, por emplear categorías sospechosas de edad, de género o alguna otra. Esto quedó decidido por la responsable y no fue materia de impugnación o de decisión en el juicio de amparo promovido por la dueña de la plataforma. Lo que aquí está en discusión es sólo la cuestión de responsabilidad, a partir de las particularidades de la relación jurídica existente entre las partes, por lo que, a mi juicio, la litis del recurso se cierne sobre un aspecto más bien de legalidad.

En la resolución aprobada se justificó la procedencia del recurso, considerando que lo resuelto por el Tribunal Colegiado "*implica cierta asignación de contenido a la prohibición de discriminación prevista en el artículo 1o. constitucional*", al señalar que la propietaria de la plataforma en la que se hacen las ofertas de trabajo discriminatorias, no es responsable de ese contenido, bajo ciertas condiciones.

Pero me parece que definir el tema de la responsabilidad, valorando los pormenores del tipo de relación jurídica existente entre las partes, no depende necesariamente de la interpretación directa del artículo 1o. constitucional en cuanto al contenido y alcances del principio de no discriminación, sino del análisis de las circunstancias del caso, de las particularidades de la intervención que la plataforma tiene como intermediaria en el servicio de conexión entre los usuarios, lo cual, reitero, aprecio como un tema de legalidad, y no como cuestión genuina de constitucionalidad; de ahí que mi voto en contra del fallo, obedece a que en mi punto de vista, debió desecharse el recurso.

Nota: La sentencia relativa al amparo directo en revisión 1956/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 633, con número de registro digital: 30490.



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.

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. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MARÍA ELENA CORRAL GOYENECHÉ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que, con sustento en la interpretación de diferentes legislaciones (el Código Federal de Procedimientos Civiles, y el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, **de similar contenido**), resolvieron la interrogante de si el Juez, en forma previa a la declaración de caducidad de la instancia, debe requerir a las partes para que cumplan con la carga de impulsar el procedimiento, a pesar de que no lo prevé así la ley. Uno de los tribunales sostuvo que no es necesario ese requerimiento y el otro consideró que sí debe hacerse.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
III.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4



IV.	LEGITIMACIÓN	La contradicción de tesis fue denunciada por parte legitimada.	5
V.	CRITERIOS DENUNCIADOS	Criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México), al resolver el juicio de amparo directo 403/2018.	5
		Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, al resolver el juicio de amparo en revisión 206/2021.	14
VI.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS	Sí existe la contradicción de tesis denunciada.	21
VII.	ESTUDIO DE FONDO	El problema medular en este asunto consiste en determinar si el juzgador, previamente a decretar la caducidad de la instancia, debe requerir a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda y así estén en aptitud de evitar la terminación anticipada del juicio natural.	31
VIII	DECISIÓN	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el apartado V. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último apartado. TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.	53



SÍNTESIS

HECHOS RELEVANTES Y/O CONTEXTO:

Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que, con sustento en diferentes legislaciones (el Código Federal de Procedimientos Civiles, y el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, **de similar contenido**), la interrogante de si el Juez, en forma previa a la declaración de caducidad de la instancia, debe requerir a las partes para que cumplan con la carga de impulsar el procedimiento, a pesar

de que esa obligación no se prevé en la ley. Uno de los tribunales sostuvo que no es necesario ese requerimiento y el otro consideró que sí debe hacerse, para proteger el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva.

PROBLEMA(S) JURÍDICO(S):

La problemática del presente asunto consiste en determinar si **¿el Juez debe requerir a las partes, previamente a la declaración de caducidad de la instancia, a fin de que promuevan en el juicio correspondiente, aunque no le prevea expresamente la ley?**

DECISIÓN JURISDICCIONAL

La respuesta a la interrogante formulada debe ser en sentido negativo.

Para definir la existencia de la contradicción, se establece que el hecho de que la legislación aplicada por los tribunales contendientes sea distinta no trasciende a que el ejercicio interpretativo que efectuaron resulte en una posición contraria respecto a la necesidad de que el Juez, para proteger el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, deba o no requerir a las partes antes de declarar la caducidad de la acción, ya que la regulación de esta institución en los códigos aplicados son esencialmente iguales. Tampoco resulta trascendente el hecho de que en los procedimientos resueltos por los tribunales una de las partes haya presentado promociones que se calificaron de no aptas para impulsar el procedimiento, mientras en el otro la actora simplemente dejó de actuar, porque el tema a dilucidar es si una vez que se cumple el plazo para la caducidad, debe o no requerirse a las partes para que impulsen el procedimiento en forma previa a la declaración de caducidad.

En el fondo, se establece que el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la caducidad de la instancia permite apreciar que se trata de una institución creada para impedir la proliferación de asuntos en los que no hay avance para su solución. De tal modo que, al transcurrir cierto plazo sin la actuación de las partes, se produce la caducidad de la instancia de pleno derecho.

Lo anterior permite proteger los intereses privados y públicos. Lo primero, porque libera a las partes de la carga de seguir un procedimiento en el cual han manifestado



en forma tácita la voluntad de abandonarlo. El interés público se protege, porque se impide el gasto de recursos, y personal en la conservación de asuntos respecto de los cuales los interesados no tienen interés en solucionar.

Del mismo modo, con la caducidad se reconoce la voluntad de las partes, cuyo abandono del impulso procesal configura un consentimiento tácito de que no prosiga la tramitación del juicio, y el Juez no está facultado para obligarlas a hacerlo.

La Suprema Corte de Justicia ya ha emitido criterios en el sentido de que la caducidad de la instancia es acorde con los derechos humanos de acceso a la impartición de justicia, debido proceso y audiencia, del mismo modo se ha definido lo que significa que la caducidad opera de pleno derecho, y recalcó que ese modo de operar hace innecesaria la tramitación de incidentes o procedimientos adicionales para lograr que surta efectos la caducidad de la instancia, sólo es indispensable la declaración judicial, de oficio o a petición de parte.

Si bien el Tercer Tribunal Colegiado hizo referencia a los sistemas jurídicos colombiano y español, se considera que aunque en el primero ya no se contempla la caducidad de la instancia, sino el desistimiento tácito, y en el segundo, se permite al Juez impulsar el procedimiento de oficio, se considera que, conforme a la ley mexicana, protege en mejor forma el derecho a la tutela judicial efectiva el liberar a las partes de un procedimiento en que ya no tienen interés, conforme lo han expresado al no seguirlo impulsando, que instarlos a proseguir en forma casi obligatoria, cuando es contrario al derecho de accionar.

Con base en lo anterior, se considera que no es necesario requerir a las partes previamente a la declaración de caducidad de la instancia.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 341/2021, suscitada entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el juicio de amparo directo 403/2018 y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, al resolver el juicio de amparo directo 206/2021.

La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la caducidad de la ins-



tancia, en materia civil, opera de pleno derecho, o bien, si de conformidad con el derecho fundamental a una tutela jurisdiccional efectiva, el órgano jurisdiccional, de manera previa a decretarla, debe prevenir a los interesados, a fin de que realicen acciones tendientes a impulsar el procedimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia de la contradicción. Mediante escrito presentado a través del MINTERSCJN, el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por ese órgano colegiado, al resolver el amparo directo 206/2021, y el que estableció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en esta Ciudad de México, al resolver el juicio de amparo directo 403/2018.

II. TRÁMITE

2. Admisión y turno. Por acuerdo de **catorce de diciembre de dos mil veintiuno**, el Ministro presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de tesis y ordenó registrarla bajo el número de expediente 341/2021. Asimismo, consideró que, dado que el tema a analizar es de materia civil, la competencia para conocer de la misma correspondía a esta Primera Sala, por lo que la envió a la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, para la integración y conclusión del trámite del expediente.

3. Requerimiento. En el mismo proveído, el Ministro presidente requirió a la Presidencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en esta Ciudad de México, que remitiera, por medio del sistema MINTER, la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de la ejecutoria del juicio de amparo directo 403/2018. De igual manera, le requirió que informara si el criterio sustentado en dicho asunto se encontraba vigente, o bien, señalara el motivo para tenerlo por superado o abandonado.

4. Avocamiento. Por auto de veintiuno de enero de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala, Ana Margarita Ríos Farjat, acordó el avocamiento en el conocimiento del presente asunto y ordenó que, en su oportunidad, se



remitieran los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto respectivo. Asimismo, requirió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en esta Ciudad de México, que diera cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de admisión.

5. Criterio vigente. Mediante acuerdo de **veinticuatro de enero de dos mil veintidós**, la Ministra presidenta de esta Primera Sala, Ana Margarita Ríos Farjat, tuvo al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en esta Ciudad de México, informando que no se había apartado del criterio sustentado dentro del juicio de amparo directo 403/2018, para lo cual remitió la resolución respectiva. Por tanto, la Ministra presidenta tuvo por integrada la presente contradicción de tesis y ordenó la remisión de autos a su ponencia para la elaboración del proyecto.

III. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambas leyes en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno;¹ en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y, al ser un asunto de orden civil, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

¹ El ocho de junio de dos mil veintiuno entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en el artículo quinto transitorio establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio. Si la presente contradicción de tesis se admitió el veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, entonces resulta aplicable la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada.



IV. LEGITIMACIÓN

7. De conformidad con los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la contradicción fue denunciada por parte legitimada, pues se trata del Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios contendientes.

V. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las consideraciones en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones, las que a continuación se sintetizan:

A. CRITERIO SUSTENTADO POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO (CIUDAD DE MÉXICO), AL RESOLVER EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 403/2018.

9. Los siguientes antecedentes se obtienen de la sentencia del juicio de amparo directo 403/2018, resuelto en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ubicado en la Ciudad de México.

10. Juicio ordinario civil. El nueve de octubre de dos mil quince, la entonces ***** (*****)² demandó, en la vía ordinaria civil, de ***** el pago de las siguientes prestaciones:

- \$***** (*****), por concepto de suerte principal, que corresponde a un pago que la ***** realizó al demandado de manera indebida.
- Los intereses moratorios, conforme a la tasa legal del 9 % (nueve por ciento) anual.

² El catorce de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, órgano que sustituyó a la Procuraduría General de la República.



- Gastos y costas.

11. Por razón de turno conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México. El quince de octubre de dos mil quince, la Jueza admitió a trámite la demanda en el expediente ***** y ordenó el emplazamiento del demandado.

12. Al no ser posible el emplazamiento de *****, en diligencia realizada el veintidós de octubre de dos mil quince, la Jueza Federal inició el procedimiento de investigación del domicilio del demandado, el veinticinco de octubre siguiente, de lo cual se dio vista a la *. Una vez allegada información al respecto, se intentó hacer el emplazamiento mediante un exhorto, pero fue infructuoso, de lo cual se dio vista a la *. El **seis de enero de dos mil diecisiete**, la ***** manifestó que se reservaba su derecho a señalar nuevo domicilio para el emplazamiento.

13. El doce de enero de dos mil dieciocho, la Jueza del conocimiento declaró la caducidad de la instancia, con base en el artículo 373, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles,³ al haber transcurrido el término de más de un año de inactividad procesal.

³ "Artículo 373. El proceso caduca en los siguientes casos:

"I. Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer sustancialmente la materia del litigio;

"II. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No ese (sic) necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes que se corra traslado de la demanda;

"III. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia; y,

"IV. Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

"El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

"Lo dispuesto por esta fracción es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal cuando hayan suspendido el procedimiento en éste."



14. Apelación. Inconforme con la declaración de la caducidad de la instancia, la ***** interpuso recurso de apelación. Conoció del recurso el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de México), el cual lo registró con el número de expediente ***** . El treinta de abril de dos mil dieciocho, el Tribunal Unitario dictó sentencia en la que **confirmó** el auto recurrido.

15. Amparo directo 403/2018. Contra la sentencia de segunda instancia, la ***** promovió juicio de amparo directo, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil en la Ciudad de México. El órgano federal admitió a trámite la demanda de garantías y la registró con el número de expediente 403/2018.

16. En síntesis, la ***** alegó en sus conceptos de violación lo siguiente:

- Son escasas las consideraciones de la autoridad responsable para determinar insuficientes los agravios del recurso de apelación.

- El proceder de la Jueza de primera instancia violó las formalidades procesales en el juicio de origen, al inobservar el contenido del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁴ pues con base en sus atribuciones debió subsanar la omisión de las partes, a fin de regularizar el procedimiento, para instarlas a que promovieran en el juicio, si querían hacerlo, en atención a que el procedimiento se encontraba detenido, ya que de no hacerlo, podría operar de pleno derecho la caducidad de la instancia.

- En el caso se decretó la caducidad de la instancia por falta de impulso procesal, en términos del artículo 373, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, no se previno a las partes para que promovieran en el juicio detenido, cuya sustanciación y marcha es de orden público.

- El juicio natural se prolongó al no ser posible emplazar a ***** , debido a que no se ha podido obtener su domicilio. Por lo que la Jueza de primera instancia debió ordenar la notificación por edictos, porque si bien el procedimiento

⁴ " **Artículo 58.** Los jueces, magistrados y ministros podrán ordenar que se subsane toda omisión que notaren en la sustanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento."



debe ser impulsado por las partes, la juzgadora no puede convertirse en simple espectadora y tiene el deber de instar u obligar a las partes a dar cumplimiento a sus resoluciones. Al no hacerlo, se atentó contra el derecho a una justicia pronta y expedita.

17. Criterio. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de la Ciudad de México, por mayoría de votos, dictó sentencia en la que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, con base en las siguientes consideraciones:

a) El artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece los supuestos para que en materia civil federal opere la caducidad de la instancia, así como las condiciones, consecuencias y excepciones.

b) La caducidad es un modo anormal de terminación del proceso, que se produce cuando el mismo se ha paralizado durante cierto tiempo, debido a que las partes no realizan actos procesales. El Juez puede declararla de oficio o a petición de parte interesada, sin extinguir el derecho sustancial ni la acción correspondiente.

c) La doctrina ha sustentado la crítica de que la caducidad no se ajusta a la verdad, porque al nulificar los actos procesales constitutivos de la instancia, ésta no concluye con la solución de la controversia.

d) Son cuatro los fundamentos de la caducidad: i) el hecho de que las partes reciban una sanción, ante la falta de interés de seguir adelante el procedimiento, por lo que el juicio termina por razones de orden público; ii) la sociedad y el Estado tienen interés en que no hayan litigios ni juicios interminables, por lo que hay que concluirlos cuando se presenta la ocasión; iii) los juicios pendientes por tiempo indefinido producen daños sociales, mantienen un estado de inseguridad e incertidumbre a los intereses económicos y morales, que son materia de la contienda y a las relaciones jurídicas que son objeto de la litis, así como a las que de ellas dependen, con trastornos evidentes en la economía social; iv) es irracional que si en un juicio por largo tiempo no se ha promovido nada, pueda surgir algo nuevo.

e) Para un sector de la doctrina, la perención involucra una renuncia tácita del litigio, para otros, una sanción por inactividad, pero hay unanimidad en que



la institución opera dentro del contexto del proceso civil con carácter dispositivo o mixto, en que el impulso corresponde en mayor o menor grado a las partes.

f) La incorporación de la caducidad de la instancia en el Código Federal de Procedimientos Civiles se consideró necesaria, por las siguientes razones:

- Para descongestionar a los juzgados civiles de juicios inconclusos (política judicial).

- Para impedir a muchos litigantes valerse de esas lagunas de la ley para alargar, indefinidamente, los procesos.

- Por el interés del Estado en procurar una administración de justicia pronta y expedita, en que la actividad de los órganos jurisdiccionales no se despliegue innecesariamente.

g) Dentro del contexto de un proceso dispositivo o mixto, en la primera instancia corresponde activar el proceso al demandante. Sin embargo, esta carga puede corresponder al demandado si ha propuesto un incidente, pues se convierte en actor para ese solo propósito. Mientras que en la segunda instancia, el impulso corresponde al apelante.

h) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia relativa a la constitucionalidad de la figura de la caducidad de la instancia, pronunciamientos en los cuales ha abordado el tema de la relación que existe entre esta institución procesal y el citado derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional, llegando a la conclusión de que con esta figura jurídica no se vulnera el derecho fundamental a la impartición de justicia, porque: i) la parte actora puede acudir a los tribunales a resolver un caso concreto; ii) se deben respetar los términos y plazos que fijen las leyes procesales; iii) la inactividad de las partes debe tener una sanción.⁵

⁵ Registro digital: 174785. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias: constitucional y civil. Tesis 1a./J. 27/2006, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 17. Tipo: Jurisprudencia, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA MERCANTIL. EL NUMERAL 1076 DEL CÓDIGO DE COMERCIO QUE AUTORIZA A DECRETARLA AUN CUANDO NO SE HAYA PRACTICADO EL EMPLAZAMIENTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



i) La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido que la preclusión no vulnera el acceso a la justicia, porque el decreto de caducidad no implica que el Estado deje de asumir el deber de continuar el procedimiento, sino que se trata de una forma de garantizar el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento.⁶

j) Conforme al criterio de este Alto Tribunal, la caducidad no vulnera el derecho a una justicia completa, porque respeta el orden público y tiene un fin constitucionalmente válido, que los juicios no permanezcan inactivos, sin cumplir la función para la que fueron instituidos.⁷

k) La Suprema Corte ha establecido que la caducidad no vulnera los derechos de audiencia y debido proceso, porque está contenida en leyes formales y materiales, persigue una finalidad constitucionalmente válida, y es necesaria para dar eficacia a esa finalidad.⁸

Registro digital: 351692. Instancia: Tercera Sala. Quinta Época. Materia: común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXXIV, página 3706. Tesis aislada, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES QUE LA ESTABLECEN.". Registro digital: 233859. Instancia: Pleno. Séptima Época. materias: constitucional y civil. Fuente: *SJF*. Volumen 11. Primera Parte, página 43. Tesis aislada, de rubro: "CADUCIDAD DEL PROCESO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 373, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."

⁶ Registro digital: 161901. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias: constitucional y civil. Tesis 1a. CIV/2011, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIII, junio de 2011, página 170. Tesis aislada, de rubro: "CADUCIDAD. EL ARTÍCULO 1076 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁷ Registro digital: 2007234. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: constitucional y civil. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 9, agosto de 2014. Tomo I, página 525. Tesis aislada 1a. CCXCVII/2014 (10a.), de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EL ARTÍCULO 373, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA JUSTICIA COMPLETA."

⁸ Registro digital: 2005616. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: constitucional y civil. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, febrero de 2014. Tomo I, página 632. Tesis aislada 1a. LXXIII/2014 (10a.), de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA CIVIL. EL ARTÍCULO 137 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE EN 2008, NO VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE AUDIENCIA Y DEBIDO PROCESO."



l) La caducidad de la instancia sólo puede tener lugar por omisión de las partes en el cumplimiento de sus cargas procesales y no se produce cuando la inactividad es del juzgador.⁹

m) Conforme a lo precisado por el Alto Tribunal, la caducidad de la instancia descansa, tanto en la falta de interés de las partes, como en la necesidad de una sanción por omitir impulsar el proceso, sobre la base de que interesa a la sociedad que los juicios no se eternicen.

n) También hay criterio de esta Suprema Corte en el sentido de que el legislador puede regular libremente los procedimientos judiciales, siempre y cuando al hacerlo respete los principios y valores constitucionales y obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Facultades que le permiten, entre otras cosas, establecer recursos y medios de defensa que procedan contra los actos de la autoridad, fijar las etapas de los diferentes procesos, establecer los términos y las formalidades que se deben cumplir y regular lo concerniente a los medios de prueba.

o) El proceso civil mexicano establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles es puramente dispositivo, aunque con las diversas reformas que se han ido adoptando, se ha orientado a un sistema mixto o publicista, porque se le permite al Juez actuar de oficio al decretar probados algunos hechos, allegarse de pruebas o evitar fallos inhibitorios; por lo que ha dejado de ser un simple espectador en el juicio.

p) El Tribunal Colegiado aseguró que la existencia de la caducidad de la instancia no es una condición indispensable para la efectividad de los derechos consagrados en los artículos 14 y 17 constitucionales. Al respecto, citó el ejemplo

⁹ Registro digital: 2003929. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia: Administrativa. Fuente: *SJF y su Gaceta*. Libro XXII, julio de 2013. Tomo 1, página 689. Jurisprudencia 2a./ J. 86/2013 (10a.), de rubro: "CADUCIDAD EN EL JUICIO AGRARIO. NO SE CONFIGURA POR INACTIVIDAD PROCESAL ATRIBUIBLE AL TRIBUNAL.". Registro digital: 196237. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias: constitucional y civil. Fuente: *SJF y su Gaceta*. Tomo VII, mayo de 1998, página 66. Tesis aislada P. XLIII/98, de rubro: "CADUCIDAD. EL ARTÍCULO 850, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE CHIHUAHUA, QUE LA PREVIENE, ES INCONSTITUCIONAL."



de Colombia, donde, aunque por mucho tiempo existió y se defendió la caducidad de la instancia, finalmente se derogó esa figura, con sustento en que el Juez no es un simple espectador en el proceso, sino el director del mismo. Además, que lo sustancial debe prevalecer sobre lo procedimental.

q) Al respecto, adujo que el legislador colombiano creó el **desistimiento tácito**, como forma anómala de terminar el proceso, consistente en una especie de incidente, en el cual, cuando hay inactividad de una de las partes respecto al cumplimiento de una carga procesal que le corresponde, sin necesidad de petición de la otra, **el Juez ordena al omiso cumplir con su carga**, en el plazo de treinta días y lo apercibe que, de no hacerlo, la demanda quedará sin efecto y decretará la terminación del proceso y lo condenará en costas, cuando haya lugar el levantamiento de medidas cautelares. Asimismo, en caso de que por segunda vez se decretara el desistimiento tácito, se extinguirá el derecho pretendido.

r) Finalmente, el Tribunal Colegiado acudió a la legislación española, conforme a la cual, la falta de impulso procesal por las partes no originará la caducidad de la instancia, aunque se tengan por abandonadas las instancias, pues esta figura se actualiza si **pese al impulso de oficio** de las actuaciones, no se produce actividad procesal alguna en el plazo de dos años, cuando el juicio estuviere en primera instancia, y en uno, si se trata de la segunda instancia o recurso extraordinario. El órgano federal resaltó que en ese país, la ley impone a los secretarios judiciales las resoluciones de impulso procesal, salvo cuando la ley disponga otra cosa.

s) Por lo tanto, en una interpretación del artículo 373 del Código de Comercio, conforme con el artículo 17 constitucional, desde la óptica del acceso a la justicia, con miras a realizar una función integradora de la norma, a efecto de corregir las omisiones que pudieran generar su inconstitucionalidad, interpretación que se nutre de la experiencia colombiana, es que se determina que, en el caso de que el órgano jurisdiccional, no obstante sus facultades y deberes como director, no pueda por sí mismo adelantar el proceso, por estar pendiente de cumplirse una carga procesal de las partes, previamente a decretar la caducidad, deberá prevenir al interesado para que satisfaga la carga pendiente, en un plazo que



considere prudente, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se decretará la perención.

t) En dicha prevención, deberá comunicarse al incumplido que, si posteriormente su apatía paraliza el proceso, la perención operará en los términos literales del precepto y su conducta procesal se tendrá como un abuso de derecho, con las consecuencias jurídicas que ello pueda acarrear.

u) Al respecto, consideró que con esta interpretación el proceso no terminará inadvertidamente ni será consecuencia del simple olvido del litigante, sino de la desobediencia del incumplido. De igual forma no será manipulable por el demandante, como lo ha sido hasta la fecha, pues la falta de cumplimiento de su carga procesal, es decir, de impulsión, creará la sospecha de una mala fe (pues por regla general no se inicia un juicio para dejarlo inactivo), lo que será tenido en cuenta en lo subsecuente.

v) Solamente de esta manera, la caducidad de la instancia respetará el acceso a la justicia, porque aun cuando supone una limitación, ésta debe ser razonable, proporcional e idónea en los términos referidos por la Corte Constitucional de Colombia, los cuales son compatibles con el sistema nacional.

w) Refiere el órgano colegiado que esta interpretación parte de bases y consideraciones diversas a las que hasta ahora ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para considerar que la institución procesal de la caducidad de la instancia o perención no vulnera el acceso a la justicia y el debido proceso, porque aquí se tiene en cuenta el papel que desempeña el juzgador, como director del proceso, que lo obliga a adelantarlos, como regla, hasta la sentencia y sólo en casos excepcionales, a terminarlos sin ella. Máxime que debe tenerse en cuenta la prevalencia del derecho sustantivo sobre el adjetivo, que emana del artículo 17 constitucional.

18. El secretario en funciones de Magistrado votó en contra de los razonamientos anteriores, adujo que el acogimiento de la pretensión de la quejosa desnaturaliza la institución de la caducidad de la instancia, la cual opera de pleno derecho y está regulada para proteger el orden público, evitando la existencia de juicios respecto de los cuales no hay voluntad de seguir su trámite.



B. CRITERIO SUSTENTADO POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO, AL RESOLVER EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN 206/2021.

19. Los siguientes antecedentes se advierten de la sentencia del juicio de amparo directo 206/2021, que se resolvió en sesión virtual de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.

20. **Juicio ordinario civil.** La señora ***** ejerció la acción de petición de herencia respecto de los bienes de la sucesión de *****, en contra de los señores *****, en su carácter de albacea y heredero de la referida sucesión, y de *****, en su calidad de **heredero**.¹⁰ La promovente demandó las siguientes prestaciones:

- La declaración de que también es heredera de la sucesión a bienes de *****.
- Los frutos que le corresponden, respecto de los bienes de la herencia, desde la fecha en que el albacea tuvo posesión de éstos.
- El pago de gastos y costas que se originen en el juicio.

La señora ***** solicitó, como medida precautoria, la inscripción de la demanda en el Registro Público de la Propiedad.

21. El veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, el Juez Segundo de lo Civil del Sexto Partido Judicial en el Estado de Jalisco registró la demanda con el número de expediente *****, la admitió a trámite y ordenó emplazar a los demandados, quienes comparecieron a juicio y se opusieron a lo reclamado.

22. El abogado de la señora ***** presentó un escrito el primero de julio de dos mil diecinueve, para exhibir los recibos de pago de impuesto predial del

¹⁰ En las constancias remidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se observa la fecha de inicio del procedimiento.



ejercicio fiscal dos mil diecinueve, de los inmuebles respecto de los que solicitó la medida precautoria; y el siete de agosto de dos mil diecinueve, el abogado de la actora exhibió billetes de depósito para garantizar los posibles daños que se pudieran ocasionar por la inscripción de la demanda en el Registro Público de la Propiedad.

23. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, se reconoció a ***** como albacea provisional de la sucesión a bienes de *****.

24. Por acuerdo de doce de agosto de dos mil veinte, el Juez Segundo de lo Civil del Sexto Partido Judicial en el Estado de Jalisco **decretó la caducidad de la instancia**, al considerar que las promociones presentadas dentro del plazo de ciento ochenta días naturales, contemplado en el artículo 29 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco,¹¹ fueron insuficientes para interrumpirla, toda vez que no representaron un impulso procesal, al no ser tendentes a proseguir la secuela procedimental, sino la obtención de la medida cautelar.

25. Apelación. Inconforme con la determinación que decretó la caducidad de la instancia, la parte actora interpuso recurso de apelación, en el que manifestó lo siguiente:

- En el caso, no operó la caducidad de la instancia, porque el plazo se interrumpió mediante la presentación de diversos escritos encaminados a impulsar la inscripción de la demanda que se solicitó como medida precautoria.

- Mediante auto de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, se le reconoció el carácter de albacea provisional de la sucesión a bienes del actor y los demandados fueron emplazados el tres de enero de dos mil veinte, actuaciones que fueron suficientes para interrumpir la caducidad de la instancia.

¹¹ **"Artículo 29 Bis.** La caducidad de la instancia operará de pleno derecho, cualquiera que sea el estado del juicio, desde la notificación del primer auto que se dicte en el mismo hasta antes de la citación para sentencia, si transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de alguna de las partes tendiente a la prosecución del procedimiento. ..."



26. La Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco conoció del recurso de apelación 395/2020 y, mediante resolución de quince de enero de dos mil veintiuno, **confirmó** el auto impugnado, debido a que consideró que las providencias precautorias son accesorias al juicio principal. Por lo tanto, la Sala determinó que contrariamente a lo manifestado por la apelante, las gestiones que se realizaron para obtener la inscripción de la demanda no fueron aptas para interrumpir la caducidad de la instancia, por lo que el día que la apelante compareció a justificar su carácter de albacea provisional de la sucesión enjuiciante, ya había caducado la instancia.

27. Amparo directo 206/2021. En contra de la sentencia de apelación, ***** , albacea provisional de la sucesión a bienes de ***** promovió juicio de amparo directo, en el que argumentó los siguientes conceptos de violación:

- La Sala responsable descalificó, sin fundamento legal, los agravios relacionados con que las promociones encaminadas a lograr el registro de la demanda, como providencia precautoria, sirven para interrumpir la caducidad.
- Existen actuaciones posteriores a la admisión de la demanda, que son aptas para interrumpir la caducidad de la instancia.
- La Sala responsable, previamente a decretar la caducidad de la instancia, **debió requerirla para impulsar el procedimiento**, con el apercibimiento correspondiente de que, de no hacerlo, se decretaría la caducidad.
- Es ilegal confirmar la condena en costas decretada por el Juez de primera instancia.

28. Criterio. En sesión virtual de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (Zapopan, Jalisco) resolvió el referido juicio de amparo directo, en el cual negó la protección constitucional, toda vez que resultaron ineficaces los conceptos de violación, bajo las siguientes consideraciones esenciales:



a) El artículo 29 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco¹² establece que la caducidad de la instancia operará de pleno derecho, cualquiera que sea el estado del juicio, desde la notificación del primer auto hasta antes de la citación para la sentencia, si transcurridos ciento ochenta días naturales, contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, no hubiere promoción de alguna de las partes tendientes a la prosecución del procedimiento; además, la caducidad de la instancia es de orden público y opera por el solo transcurso del tiempo antes señalado, de ahí que no requiera petición expresa al respecto.

b) Del referido artículo se aprecia que el precepto se rige por el principio dispositivo, debido a que impone la carga procesal a las partes de impulsar el procedimiento para la conclusión del mismo, a fin de llegar a la emisión de una sentencia que concluya la controversia. Lo cual es acorde con la teleología del procedimiento jurisdiccional, constituida para dar solución a las pretensiones de las partes.

c) En la contradicción de tesis 72/2005, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³ se determinó que las promociones que pueden impulsar el procedimiento son aquellas en las que se pide al Juez que continúe el juicio, ya sea llevando a la práctica la actuación que está pendiente, o bien, abriendo una nueva etapa procesal, considerando el estado del litigio. Sólo así se evita la inactividad en el juicio, cumpliendo con el principio procesal de disposición.

d) Contrariamente a lo aducido por la quejosa, la Sala responsable sí realizó el estudio de los agravios en los que sostuvo que las promociones y acuerdos

¹² **Artículo 29 Bis.** La caducidad de la instancia operará de pleno derecho, cualquiera que sea el estado del juicio, desde la notificación del primer auto que se dicte en el mismo hasta antes de la citación para sentencia, si transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de alguna de las partes tendiente a la prosecución del procedimiento. ..."

¹³ Registro digital: 177685. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Civil. Tesis: 1a./J. 72/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, agosto de 2005, página 47. Tipo: Jurisprudencia, de rubro "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. LAS PROMOCIONES DE LAS PARTES SON APTAS PARA INTERRUMPIR EL PLAZO PARA QUE OPERE, CUANDO SON OPORTUNAS Y ACORDES CON LA ETAPA PROCESAL EN LA QUE SE PRESENTAN."



tendientes a obtener el registro de la demanda interrumpieron la caducidad de la instancia, pues determinó que las providencias precautorias son accesorias al juicio principal, de manera que su trámite no incide sobre el procedimiento principal y tampoco afecta su desarrollo. En consecuencia, las diligencias o actuaciones que se lleven a cabo en ese sentido, aun cuando se realicen dentro del juicio, no impulsan el procedimiento, debido a que sólo están encaminadas a obtener una medida precautoria, por tanto, no son aptas para interrumpir la caducidad de la instancia.

e) El Tribunal Colegiado consideró que, aunque le asiste razón a la quejosa, en cuanto a que el plazo para computar la caducidad de la instancia debe computarse a partir del tres de abril de dos mil diecinueve y no del veinte de marzo de ese mismo año, la siguiente promoción tendente a impulsar el procedimiento se presentó hasta el cuatro de octubre de dos mil diecinueve, fecha en la cual ya habían transcurrido más de ciento ochenta días naturales.

f) Tampoco asiste razón a la peticionaria de amparo, respecto a que con diversas promociones se interrumpió la caducidad de la instancia, toda vez que estos escritos son posteriores al treinta de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que se consumó el plazo de caducidad previsto en la ley procesal civil estatal. Por lo tanto, dado que una vez que fue consumada la caducidad, no se puede revalidar el procedimiento o convalidar mediante actuaciones posteriores, es que ésta debe prevalecer.

g) Por otra parte, contrariamente a lo manifestado por la quejosa, **no se le tenía que requerir para que impulsara el procedimiento antes de que se decretara la caducidad de la instancia.** Esto es así, porque el artículo 29 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco establece, con claridad, que la caducidad de la instancia: i) opera de pleno derecho, ii) es una figura de orden público y, iii) se actualiza por el solo transcurso del tiempo señalado en la ley, sin necesidad de petición expresa de las partes.

h) En este artículo se observa el principio dispositivo, al imponer a las partes la carga procesal de impulsar el procedimiento, solicitando la continuación para su conclusión, lo cual, necesariamente, implica la idea de continuar con el proce-



dimiento o llevarlo adelante, para que se dicte la sentencia que resuelva la controversia planteada ante el órgano jurisdiccional.

i) El Tribunal Colegiado sostiene que asumir la postura propuesta por la quejosa, revertiría la carga de las partes de estar pendientes del impulso del procedimiento a los órganos jurisdiccionales, imponiéndoles la obligación de vigilar que en ningún juicio se dejara de promover por más de ciento ochenta días naturales; asimismo, se les impondría la carga de que, previamente a que se cumpliera ese plazo, tendrían que requerir a los interesados, a fin de que realizaran acciones tendientes a impulsar el procedimiento, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se decretaría la caducidad de la instancia, lo cual contraviene el principio dispositivo que rige en los juicios civiles.

j) Por las razones anteriores, el órgano federal no comparte la tesis aislada de rubro: "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."¹⁴

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

29. De manera previa a verificar la actualización de los requisitos de existencia de la contradicción de criterios denunciada, conviene insertar el siguiente cuadro donde es posible advertir, de manera sintética, las decisiones adoptadas por los Tribunales Colegiados cuyas resoluciones integran el análisis de este asunto:

¹⁴ Registro digital: 2021405. Instancia: Tribunales Colegiados. Décima Época. Materias: constitucional y civil. Tesis: I.3o.C.361 C (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 74, enero de 2020. Tomo III, página 2541. Tipo: Aislada.



	Tercer TC en Materia Civil del 1er. Circuito AD 403/2018 (Ciudad de México)	Primer TC en Materia Civil del 3er. Circuito AD 206/2021 (Jalisco)
Supuesto fáctico	<p>Demanda. El 9 de octubre de 2015, la ***** (*****), demandó, en la vía ordinaria civil, de ***** , el pago de una cantidad de dinero y sus accesorios.</p> <p>Admisión. La Juez Primera de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México admitió la demanda.</p> <p>Emplazamiento. Aunque se investigó el domicilio del demandado y se efectuó un exhorto, no fue posible emplazar al demandado.</p> <p>El 6 de enero de 2017, la PGR se reservó el derecho a señalar otro domicilio.</p> <p>Declaración de caducidad. El 12 de enero de 2018, el Juez declaró la caducidad de la instancia, tras más de un año de absoluta inactividad.</p>	<p>Demanda. ***** ejerció la acción de petición de herencia respecto de los bienes de la sucesión de ***** , en contra de ***** , en su carácter de albacea y heredero de la referida sucesión, y de ***** , en su calidad de heredero. También solicitó una medida precautoria.</p> <p>Admisión. El Juez Segundo de lo Civil del Sexto Partido Judicial admitió la demanda.</p> <p>Medida cautelar. El abogado de la actora presentó escritos para lograr la inscripción de la demanda en el Registro Público de la Propiedad.</p> <p>Contestación. El 15 de enero de 2020, la parte demandada contestó la demanda.</p> <p>Declaración de caducidad. El 12 de agosto de 2020, el Juez decretó la caducidad de la instancia, las promociones presentadas no son aptas para impulsar el procedimiento, sino la obtención de la medida cautelar.</p>



	<p>Apelación. La Sala responsable confirmó la determinación.</p> <p>Juicio de amparo directo. La ***** promovió juicio de amparo directo. En los conceptos de violación alegó que el Juez debe instar a las partes a que impulsen el procedimiento.</p>	<p>Apelación. El tribunal de alzada confirmó esa decisión.</p> <p>Juicio de amparo directo. ***** promovió juicio de amparo directo. La quejosa sostuvo que de manera previa a decretar la caducidad, el Juez debió requerirla para impulsar el procedimiento.</p>
<p>Ley aplicada:</p>	<p>Código Federal de Procedimientos Civiles.</p>	<p>Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.</p>
<p>Resolución del juicio de amparo</p>	<p>El Tribunal Colegiado de la Ciudad de México concedió la protección constitucional, para que se ordenara la reposición del procedimiento, a fin de que el Juez de primera instancia determine si puede ordenar el emplazamiento por edictos oficiosamente y, en caso de no ser así, con antelación a la declaración de caducidad, prevenga a la actora para que satisfaga su carga de promover, apercibida que, de no hacerlo, decretará la caducidad de la instancia.</p>	<p>El Tribunal Colegiado de Jalisco negó el amparo. El artículo 29 Bis del mencionado código establece que la caducidad de la instancia operará de pleno derecho, una vez que hayan transcurrido 180 días sin que las partes promuevan para la prosecución del juicio, por lo que éstas tienen la carga de impulsar el procedimiento, sin necesidad de que el Juez deba requerir su cumplimiento a las partes.</p>
<p>Arbitrio judicial del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>El Tribunal Colegiado concedió el amparo consideró, con sustento en el derecho a la tutela judicial efectiva y aunque no lo prevé la ley, que el Juez debe requerir a las partes para que impulsen el procedimiento, antes de decretar la caducidad de la instancia.</p>	<p>El Tribunal Colegiado negó el amparo porque consideró que la ley no impone al Juez del conocimiento la obligación de requerir a las partes para que impulsen el procedimiento.</p>



30. Conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se emitan en tesis jurisprudenciales.

31. Al respecto, esta Primera Sala considera que por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis de jurisprudencia.

32. Sirve de apoyo para esta determinación, la tesis aislada P. L/94, titulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",¹⁵ y la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁶

33. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por estos órganos.

¹⁵ Registro digital: 205420. Instancia: Pleno. Octava Época. Materia: común. Tesis: P. L/94. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 83, noviembre de 1994, página 35. Tipo: Aislada.

¹⁶ Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: común. Tesis: P./J. 72/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Tipo: Jurisprudencia.



34. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto del mismo.

35. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas, no necesariamente contradictorias en términos lógicos, aunque sí en términos legales.

36. Entonces, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que, para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquiera otra cuestión jurídica en general y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

37. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se cumple en el presente asunto, pues los tribunales contendientes, al resolver



las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

38. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México) al resolver el juicio de amparo directo 403/2018, determinó que es necesario que el juzgador tome una actitud proactiva e impulse el procedimiento en caso de que las partes no lo hagan y, en caso de que no esté facultado a hacerlo, deberá requerir a las partes para que realicen los actos tendentes a proseguir el juicio, antes de decretar la caducidad de la instancia. Lo anterior conforme a la interpretación pro persona del artículo 373, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles (*supra* nota 3, página 7), con apoyo en la legislación colombiana y española, ya que esto no se prevé expresamente.

39. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (Jalisco) en el amparo directo 206/2021, al analizar el artículo 29 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco literalmente (*supra* nota 4, página 8), sostuvo 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.

40. Conforme a lo expuesto con antelación, se advierte que se encuentra acreditado **el primer requisito**, relativo a que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

41. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Antes de determinar si se acredita este requisito, es indispensable establecer si el hecho de que los Tribunales Colegiados hayan interpretado distintos ordenamientos jurídicos traería como consecuencia la inexistencia de un punto de toque en los criterios contendientes.



42. Al resolver el amparo directo 403/2018, el Tribunal Colegiado de la Ciudad de México interpretó el contenido del Código Federal de Procedimientos Civiles, mientras que el órgano colegiado de Jalisco sustentó la resolución del amparo directo 206/2021, en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco. Si bien se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos, en cuanto al sistema normativo que conforman son similares, por lo siguiente.

43. En ambos ordenamientos la caducidad extingue la acción intentada, pero no el derecho sustantivo en que se sustenta la pretensión; en ambos se prevé que la caducidad de la instancia opera de pleno derecho, por el solo transcurso del tiempo, al cumplirse el plazo previsto en cada caso, sin que se presente promoción de las partes. Esta Primera Sala no soslaya que el Código de Jalisco pide expresamente que la promoción tienda a la prosecución del procedimiento, mientras el Código Federal no lo establece, sin embargo, existen criterios jurisprudenciales emitidos por esta Primera Sala en el sentido de que, aunque no lo prevea la ley, sólo son aptas para interrumpir la caducidad las promociones que impulsen el procedimiento, por lo que, se trata de una exigencia aplicable a todos los procedimientos.¹⁷

44. Otra coincidencia esencial es que la caducidad puede decretarse cualquiera que sea el estado del procedimiento, hasta antes de la citación para sentencia. En ambos casos, la caducidad de la acción principal extingue los

¹⁷ A manera de ejemplo se citan los siguientes criterios:

Registro digital: 2007234, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias: constitucional y civil, Tesis: 1a. CCXCVII/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 525. Tipo: Aislada, publicada con el rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EL ARTÍCULO 373, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA JUSTICIA COMPLETA."

Registro digital: 171843, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materia: civil, Tesis: 1a./J. 93/2007, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, agosto de 2007, página 27. Tipo: Jurisprudencia, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LAS PROMOCIONES RELACIONADAS CON EL PERFECCIONAMIENTO DEL EMBARGO, NO SON APTAS PARA INTERRUPTIR EL PLAZO PARA QUE OPERE."

Registro digital: 200432. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo III, enero de 1996, página 9. Jurisprudencia 1a./J. 1/96, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO ES SUSCEPTIBLE DE INTERRUPTCIÓN A TRAVÉS DE PROMOCIONES QUE TIENDAN A IMPULSAR EL PROCEDIMIENTO Y NO CON CUALQUIER ESCRITO. (LEGISLACIÓN PROCESAL DEL DISTRITO FEDERAL)."



incidentes, y la caducidad de la segunda instancia provoca que el fallo apelado quede firme. En cuanto a los efectos, en ambos casos se anulan todos los actos procesales verificados y la resolución que declara la caducidad es apelable.

45. En cuanto a las diferencias se encuentra el plazo solicitado para declarar la caducidad, de un año en el Código Federal y de ciento ochenta días en el estatal; que en el Código de Jalisco se prevé la posibilidad de invocar algunas decisiones jurisdiccionales en el nuevo procedimiento que se intente; y prevé casos en que no es posible declarar la caducidad, lo cual no prevé el Código Federal. También difieren en la regulación de la condenación en costas.

46. Como puede observarse, los requisitos para decretar la caducidad en ambos ordenamientos son los mismos; en ambos casos persiste el derecho sustantivo y, sobre todo, no hay exigencia para que el Juez requiera a las partes antes de declarar la caducidad, porque sus efectos se producen de pleno derecho, con el solo transcurso del tiempo previsto en cada cuerpo normativo.

47. En cuanto a los hechos que dan origen a la contradicción, si bien en uno de los juicios la actora presentó promociones consideradas no aptas para evitar la caducidad, y en el otro la actora simplemente abandonó el procedimiento, no se considera que trasciendan a la solución de este conflicto, debido a que el requerimiento que plantea el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito no descansa en el interés mostrado por las partes, sino en el planteamiento de que se protege de mejor forma el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva si se requiere a las partes para seguir el juicio, antes de decretar la caducidad.

48. Entonces, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito también se encuentra satisfecho, ya que mientras un Tribunal Colegiado determinó que previamente a la declaración de caducidad, es necesario que el juzgador requiera a las partes, el otro consideró que no. En el entendido de que el punto de toque sólo se da respecto a la **existencia de la necesidad de requerir a las partes con antelación a la declaración de caducidad**, a pesar de que la ley no le exige expresamente.

49. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, la pregunta a resolver es la siguiente:



Tratándose de la caducidad de la instancia, ¿es acorde con el respeto al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que el Juez requiera a las partes que impulsen el procedimiento, previamente a la declaración correspondiente?

50. Ahora bien, antes de proceder al estudio del problema jurídico señalado, se hace la aclaración de las cuestiones que **no serán materia de análisis**, por no existir punto de contradicción al respecto.

a) La constitucionalidad de la caducidad de la instancia.

b) Los casos específicos en que el Juez debe impulsar el procedimiento de oficio.

c) Cuáles son las actuaciones que impulsan al procedimiento.

VII. ESTUDIO DE FONDO

51. El problema medular en este asunto consiste en determinar si el juzgador, previamente a decretar la caducidad de la instancia, debe requerir a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda y así estén en aptitud de evitar la terminación anticipada del juicio natural, a pesar de que no lo exigen así los cuerpos normativos analizados.

52. Para resolverlo, es necesario tener en cuenta cuál es la regulación de la caducidad en la legislación analizada, qué es el principio dispositivo y su relación con esta figura, así como la naturaleza y finalidad de la caducidad. Todo lo cual permitirá tener el sustento para establecer si se justifica o no que el Juez requiera a las partes antes de declarar la caducidad de la instancia.

A. Caducidad de la instancia en la legislación aplicable al caso

53. Los artículos interpretados por los Tribunales Colegiados son los siguientes:

Código Federal de Procedimientos Civiles

"**Artículo 373.** El proceso caduca en los siguientes casos:



"...

"IV. Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, **no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción** durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

"El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

"Lo dispuesto por esta fracción es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal cuando hayan suspendido el procedimiento en éste."

"Artículo 375. En los casos de las fracciones I a III del artículo 373, la resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio, luego que tenga conocimiento de los hechos que la motiven.

"En el caso de la fracción IV del mismo artículo, la caducidad **operará de pleno derecho**, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del término indicado.

"En cualquier caso en que hubiere caducado un proceso, **se hará la declaración de oficio**, por el tribunal, o a petición de cualquiera de las partes.

"La resolución que se dicte es apelable en ambos afectos (sic).

"Cuando la caducidad se opere en la segunda instancia, habiendo sentencia de fondo de la primera, causará esta ejecutoria."

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco

"Artículo 29 Bis. La caducidad de la instancia **operará de pleno derecho**, cualquiera que sea el estado del juicio, desde la notificación del primer auto que se dicte en el mismo hasta antes de la citación para sentencia, si transcurridos



ciento ochenta días naturales contados a partir de la notificación de la última determinación judicial **no hubiere promoción de alguna de las partes tendiente a la prosecución del procedimiento**. Los efectos y formas de su declaración se sujetarán a las normas siguientes:

"I. La caducidad de la instancia es **de orden público y opera por el sólo transcurso del tiempo** antes señalado;

"II. La caducidad extingue el proceso y deja sin efecto los actos procesales, pero no la acción, ni el derecho sustantivo alegado, salvo que por el transcurso del tiempo éstos ya se encuentren extinguidos; en consecuencia se podrá iniciar un nuevo juicio, sin perjuicio de lo dispuesto en la parte final de la fracción V de este artículo;

"III. La caducidad de la primera instancia convierte en ineficaces las actuaciones del juicio, restablece las cosas al estado que guardaban antes de la presentación de la demanda y deja sin efecto los embargos preventivos y medidas cautelares decretados. Se exceptúan de la ineficacia susodicha las resoluciones firmes que existan dictadas sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes, que regirán en el juicio ulterior si se promoviere;

"IV. La caducidad de la segunda instancia deja firmes las resoluciones apeladas. Así lo declarará el tribunal de apelación;

"V. La caducidad de los incidentes se causa por el transcurso de noventa días naturales contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, sin promoción tendiente a la prosecución del procedimiento incidental, la declaración respectiva sólo afectará a las actuaciones del incidente sin abarcar las de la instancia principal cuando haya quedado en suspenso ésta por la admisión de aquél, en caso contrario afectará también ésta, siempre y cuando haya transcurrido el lapso de tiempo señalado en el párrafo primero de este artículo;

"VI. Para los efectos previstos por el artículo que regula la interrupción de la prescripción, se equipara a la desestimación de la demanda la declaración de caducidad del proceso;



"VII. No tiene lugar la declaración de caducidad:

"a) En los juicios universales de concursos y sucesiones, pero sí en los juicios con ellos relacionados que se tramiten acumulada o independientemente, que de aquéllos surjan o por ellos se motiven;

"b) En las actuaciones de jurisdicción voluntaria;

"c) En los juicios de alimentos y en los de divorcio; y,

"d) En los juicios seguidos ante la justicia de paz;

"VIII. El término de caducidad **se interrumpirá por la sola presentación por cualquiera de las partes**, de promoción que tienda a dar continuidad al juicio;

"IX. Contra la resolución que declare la caducidad procede el recurso de apelación con efectos suspensivos, y la que la niegue no admite recurso; y,

"X. Las costas serán a cargo del actor; pero serán compensables con las que corran a cargo del demandado en los casos previstos por la ley y además en aquellos en que opusiere reconvenición, compensación, nulidad y, en general, las excepciones que tiendan a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda."

54. De la regulación expuesta, se aprecia que las características que singularizan a esta forma anormal de terminación del proceso son:

a) Ninguno de los cuerpos normativos prevé la necesidad de requerir a las partes para que impulsen el procedimiento, en forma previa a la declaración de caducidad.

b) El momento procesal oportuno en el que opera es desde el primer auto que se dicte en el procedimiento hasta la citación para oír sentencia.

c) Debe transcurrir el tiempo previsto en cada ordenamiento.



d) **La inactividad procesal derivada de que no haya promoción de cualquiera de las dos partes es requisito esencial.**

e) El término de la caducidad sólo se **interrumpirá por promociones de las partes o por actos de las mismas** realizados ante autoridad judicial diversa, siempre que tengan relación inmediata y directa con la instancia;

f) **Opera de pleno derecho** y, por tanto, es irrenunciable.

g) Puede decretarse de oficio o a petición de cualquiera de las partes.

h) Es de **orden público** y no puede ser materia de convenios entre las partes, por lo que el Juez la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes cuando concurren las circunstancias a que se refiere ese artículo.

i) Extingue el proceso, pero no la acción; en consecuencia, se puede iniciar un nuevo juicio.

55. Las consideraciones que anteceden permiten concluir, que el sistema legal rector de la caducidad de la instancia en materia civil, admite tener como causa o justificación de la institución dos valores y fines perseguidos, perfectamente vinculados: por un lado, la tutela de los intereses privados de las partes en la iniciación, consecución y disposición del proceso y, por el otro, el interés público, hacia donde existe propensión, relativo a la preocupación del Estado en la continuación armónica y eficiente de los procesos, hasta su conclusión, mediante certeza y toda la dedicación adecuada a cada uno de los asuntos sometidos a su potestad; enfrentados ambos valores, al supuesto en donde existe una paralización prolongada e injustificada del proceso, atribuible a las propias partes.

56. Esa inclinación por la fortaleza del interés público revela claramente la determinación de que es una institución de orden público, irrenunciable, que opera de **pleno derecho** y no puede ser objeto de convenio, porque sin desconocer el interés de las partes para la declaración de la caducidad de la instancia e impugnar la determinación sobre ésta; exalta la participación e interés del Estado mediante los múltiples elementos referidos, en donde el principal es el de orden público.



57. Por tanto, al resolver las cuestiones relacionadas con la caducidad, debe tenerse en cuenta que el sistema nacional tiene sustento en las teorías mixtas, conforme a las cuales esta institución debe atender a la voluntad de las partes, manifestada en forma expresa o tácita, y al respeto de sus intereses; y de igual forma, tener en cuenta que debe protegerse al orden público y a preservar únicamente aquellos juicios en que las partes cumplan con las cargas que impone la ley, respecto al impulso del procedimiento.

B. Principio dispositivo

58. El principio dispositivo se encuentra estrechamente relacionado con los plazos de impartición de justicia que para tal efecto establezcan las leyes conducentes, esto es así, porque en atención a este sistema, la actividad de las partes debe ser oportuna; es decir, deberá sujetarse a los plazos y términos que fijan las leyes, ya que, de lo contrario, se perderá el derecho procesal que no haya sido ejercido puntualmente.

59. El proceso dispositivo está sustentado en una concepción privatista, que lo concibe como un instrumento de las partes, en donde la participación del Juez se encuentra limitada por la intervención de los contendientes. En el amparo directo en revisión 2164/2014,¹⁸ esta Primera Sala sostuvo que este principio dispositivo rige los juicios de carácter privado y tiene diversas aplicaciones dentro del procedimiento, tales como: a) que el proceso no se inicie hasta tanto no se presente la demanda de la parte interesada; b) el Juez no puede resolver cuestiones distintas a las planteadas en la demanda; c) las partes puedan poner fin al procedimiento ya sea mediante desistimiento, conciliación o transacción; y, d) **las partes puedan renunciar o abandonar sus derechos procesales.**

60. Este principio se traduce en que el ejercicio de la acción, su desarrollo a través del proceso, los límites mismos de la pretensión y la propia actividad del Juez **se regulan por la voluntad de las partes contendientes**, pues a ellas es a quien corresponde el derecho sustancial en disputa, y, en consecuen-

¹⁸ Resuelto el 8 de abril de 2015, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



cia, les corresponde exclusivamente la iniciación como el desarrollo del proceso, con las limitantes que establezca la propia ley.

61. Por regla general, los derechos e intereses jurídicos que se discuten en el proceso son del dominio de **los particulares**; y, por ende, es en ellos en quienes, con mayor rigor, **recae la obligación de iniciar e impulsar el procedimiento**.

62. Ahora bien, como los derechos e intereses jurídicos susceptibles de ser discutidos en un procedimiento no siempre son del dominio absoluto de los particulares, **frente al principio dispositivo se encuentra el principio inquisitivo**, el cual otorga una facultad oficiosa al juzgador para llegar al conocimiento de la verdad controvertida, la cual lo autoriza a recabar, por iniciativa propia, las pruebas que considere conducentes para ese efecto, a actuar oficiosamente para lograr su desahogo, a solicitar apoyo pericial respecto de temas que desconoce y que requieren de cierto conocimiento especial, etcétera. Sin embargo, ni siquiera en este tipo de procedimientos **se llega al extremo de facultar al juzgador para accionar** o para obligar, en términos generales, a una parte a accionar, cuando no sea su voluntad.

63. En relación con el principio dispositivo, esta Primera Sala ha afirmado que la circunstancia de que se impida la actuación oficiosa del juzgador, en asuntos en los que la controversia sólo atañe a los particulares, no causa ninguna afectación a las partes, en tanto que no les impide acceder a los tribunales a plantear una pretensión o defenderse de ella, para que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa que se plantea.

64. Por el contrario, contribuye a la imparcialidad que el juzgador debe tener en el proceso, pues impide que tomando partido por alguna de las partes y a pretexto de ser el director del proceso, **lo impulse indebidamente o recabe pruebas ajenas a las ofrecidas por ellas para la solución de la controversia**.¹⁹

¹⁹ Registro digital: 2004058. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: constitucional y civil. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 566. Tesis aislada 1a. CCVI/2013 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DISPOSITIVO EN MATERIA MERCANTIL. NO LIMITA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



65. En esta línea argumentativa, es inconcuso que las partes, salvo las excepciones que marca la ley, por regla general, **en atención al principio dispositivo**, tienen la carga procesal de dar impulso al procedimiento hasta llegar a la etapa de citación para sentencia porque, de lo contrario, la consecuencia será que opere la caducidad.

66. En relación con la caducidad, esta Primera Sala²⁰ sostuvo que esta figura encuentra su explicación en la intención del legislador de evitar que los juicios se prolonguen de manera ininterrumpida, cuando las partes **no muestran interés en su prosecución, a través de promociones que tiendan a impulsarlo**.

67. De esta manera, la caducidad sólo puede operar mientras la inactividad sea atribuible a una parte y no al Juez, lo cual significa que únicamente **tiene lugar cuando a las partes corresponda la carga de producir las actuaciones necesarias para hacer avanzar el procedimiento y, sin embargo, no las lleven a cabo**.²¹ Mientras que, cuando hay alguna obligación a cargo del juzgador, éste debe procurar el avance del procedimiento.

68. Es por esto que, la salvedad de la caducidad se actualiza cuando se dicta el auto de citación de sentencia, porque los efectos de este proveído consisten en informar a las partes que, agotadas las etapas previas al proceso, el asunto se encuentra debidamente integrado en lo que respecta a su participación, y que sólo falta que el Juez o tribunal ejerza su actividad decisoria, precisamente, con base en el material que arroje el sumario respectivo.

C. La caducidad y el acceso a la jurisdicción

69. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el derecho a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda

²⁰ Contradicción de tesis 68/2007-PS. Resuelta el veintidós de agosto de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los Señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente José Ramón Cossío Díaz.

²¹ Registro digital: 2005620. Instancia. Primera Sala. Décima Época. Materias: constitucional y civil. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3. Tomo I. Febrero de 2014, página 636. Tesis aislada 1a. LXXI/2014 (10a.), de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO OPERA MIENTRAS EXISTE UNA CARGA PROCESAL PARA LAS PARTES."



persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.²²

70. En relación con el principio de justicia pronta, contenido en el derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 17 constitucional y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la prontitud de la justicia está ligada inescindiblemente a los plazos y términos que para tal efecto establezcan las leyes. Esta remisión otorga seguridad al propio gobernado, pues implica que los plazos y términos deben estar previamente establecidos en la ley o en las leyes que resulten aplicables al caso y que, por ende, a ellos deben ajustarse tanto las autoridades encargadas de impartir justicia como los propios justiciables.

71. De tal forma que uno de los principales objetivos de la caducidad de la instancia es cumplir con el derecho humano a una justicia pronta y expedita, como parte de la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte, estableciendo la obligación de que los actos que les corresponda realizar exclusivamente a las partes, se sujeten a plazos razonables y no puedan prolongarse indefinidamente, en ocasiones con objetivos desleales, *so pena* de decretar la terminación del procedimiento respectivo.

72. Esto es así, porque tal como determinó esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 2164/2014,²³ el derecho de acceso a la justicia no solamente implica la posibilidad de que los gobernados puedan acudir ante tribunales impar-

²² Registro digital: 172759. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, abril de 2007, página 124. Tipo: Jurisprudencia. Tesis: 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."

²³ Resuelto el 8 de abril de 2015, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



ciales e independientes previamente establecidos para solicitar impartición de justicia, **sino que, además, conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar el buen funcionamiento de los mismos, a efecto de que en los plazos y términos que marcan las leyes, los cuales deben de ser razonables, diriman las controversias sometidas a su consideración.**

D. Características de la caducidad

73. Ahora bien, como se advierte de los preceptos analizados, la caducidad de la instancia:

- Es de orden público.
- Irrenunciable.
- No puede ser materia de convenios entre las partes.
- El tribunal la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes, cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo.

74. La expresión "de oficio" permite tener noticia de que el enunciado normativo únicamente concede la facultad originaria de declarar la caducidad de la primera instancia, al "tribunal" que conoce directamente de esa instancia.

75. Por otra parte, la caducidad tiene como materia una potestad (derecho potestativo). El titular tiene el poder de que, mediante su declaración de voluntad, se cree una situación o relación jurídica con eficacia hacia otros sujetos de derecho. Si no se ejerce dentro del plazo previsto por la ley, tal potestad queda extinguida, con la finalidad de generar certidumbre jurídica.

76. Esos sujetos de derecho sobre los que recae la potestad no tienen propiamente la calidad de "*obligados*", sino que están **sometidos a tener que admitir los efectos que resulten del ejercicio del derecho potestativo**, lo cual explica la necesidad de que en un tiempo preciso se conozca cuál es la situación jurídica que prevalece, como consecuencia de que tal potestad se ejerza o no.



77. Al respecto, en la contradicción de tesis 19/2007-PS,²⁴ esta Primera Sala, al analizar la definición de caducidad del procesalista Eduardo Pallares, quien la concibe como "la extinción judicial, **porque las dos partes abandonen el ejercicio de la acción procesal**", determinó que el abandono se manifiesta en que ninguna de las partes hace en el proceso las promociones necesarias para que éste llegue a su fin, lo que implica la expresión tácita de su voluntad de no continuar con el procedimiento.

78. De ahí que la consecuencia sea la extinción de la instancia originada por la inactividad de las partes, ya que se funda en una presunción de expresión de su voluntad por abandono del derecho, pues el que no se actúe en el juicio por un tiempo prolongado, evidencia tanto la falta de interés en su prosecución como que las partes **desisten tácitamente** de la instancia.

a. Es de orden público

79. La ley establece para las partes dentro de un juicio ciertas cargas procesales, como lo es la de impulsar el procedimiento. La caducidad de la instancia se constituye en una institución procesal de interés público, acogida por el derecho nacional, con el principal objetivo de lograr una impartición de justicia pronta y expedita, así como dar estabilidad y firmeza a los negocios, disipar incertidumbres del pasado y poner fin a la indecisión de los derechos, con lo cual se protege la tutela judicial efectiva.

80. Por estos motivos es que el legislador le da el carácter de orden público a esta institución jurídica instrumental, con la finalidad de hacer patente que con ella se propende a tutelar los valores que se puedan ver afectados con la paralización prolongada de los procesos en los tribunales, **por causas imputables a las partes**, ante falta de su actividad necesaria. La caducidad de la instancia contiene una presunción de que su operatividad sirve, de manera general, como un medio de protección a la seguridad jurídica en los casos de paralización injustificada del procedimiento.

²⁴ Resuelto el tres de octubre de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, y presidente José Ramón Cossío Díaz.



81. Ahora bien, en la contradicción de tesis 39/2007-PL,²⁵ esta Primera Sala sostuvo que aun cuando la figura de la caducidad no está basada en criterios de estricta justicia, lo cierto es que a través de ella **adquiere mayor importancia la estabilidad social que la legalidad de los actos**, por lo que debe ser admitida para evitar un mal mayor, consistente en que las relaciones jurídicas se encuentren en un estado de permanente inseguridad. Por eso, la caducidad produce una situación de justicia al aplicar el valor de estabilidad social al evitar la prolongación innecesaria de los procedimientos.

82. Por tanto, la caducidad se justifica en atención a que en un Estado de derecho es aceptable exigir que, al ejercer una acción para la tutela de un derecho, **no se abandone su defensa y se continúe hasta sus últimas consecuencias**; por tanto, la parte enjuiciante tiene que manifestar la voluntad para evitar que opere la figura de la caducidad.

b. Opera de pleno derecho

83. En la contradicción de tesis 19/2007-PS,²⁶ esta Primera Sala sostuvo que la expresión de pleno derecho significa que la perención o extinción del procedimiento se actualiza por el solo transcurso del plazo legal, razón por la cual es **inoperante la voluntad de los contendientes** o la inacción del juzgado o tribunal para mantenerla viva, pues para que opere no se requiere petición del beneficiado.

84. Así, cuando se establece que la caducidad de la instancia, como sanción a las partes, opera de pleno derecho, significa que **sus efectos se producen**

²⁵ Resuelta el veintiocho de abril de dos mil nueve, mayoría de seis votos de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los señores Ministros Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Valls Hernández votaron en contra; la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Aguirre Anguiano reservaron su derecho para formular votos particulares; y los señores Ministros Góngora Pimentel y Franco González Salas lo reservaron para formular voto de minoría.

²⁶ Resuelto el tres de octubre de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente José Ramón Cossío Díaz.



por ministerio de la ley, con independencia del acto o voluntad de las partes a quienes afecte. Es decir, sus consecuencias acontecen automáticamente en razón del simple vencimiento del plazo preestablecido en el numeral citado, no requiere de declaración judicial, pues se produce y se debe considerar existente aun cuando no haya sido solicitada, lo cual le otorga a esa institución el carácter de orden público, porque fue establecida por el legislador como sanción a las partes al abandonar su derecho y en beneficio de la sociedad; máxime que éstas no pueden renunciar al derecho de pedirla ni tenerla por no existente, pues es irrenunciable, si así fuera quedaría nulificada la facultad concedida al juzgador para decretarla.

85. En la contradicción de tesis 68/2007,²⁷ esta Primera Sala recalcó que el legislador estableció el sistema de la caducidad para que, de manera expedita, pudieran darse por concluidos aquellos juicios en los que, **por la falta de interés de las partes, reflejada en su inactividad procesal, debía considerarse abandonada la instancia.**

86. También se resaltó que, al establecerse que la caducidad de la instancia opera de pleno derecho por el solo transcurso del término establecido sin que las partes actúen, se da a entender que **no son necesarios a ese fin ni incidentes ni sentencias especiales**, si bien se deja abierta la posibilidad de que cualquiera de las partes solicite al Juez, para mayor formalidad, una declaración al respecto, o éste, de oficio, lo haga por su cuenta.

87. Lo que revela que la intención del legislador fue que **no se requiriera de un procedimiento judicial determinado, dentro del propio juicio, para poder decretar la caducidad, como sería un incidente, ni tampoco de una sentencia especial, como una interlocutoria, pues ello podría ser contraproducente, al requerir de una instancia procesal más para decretar la caducidad, lo cual sería evidentemente disfuncional, en un juicio en el que las partes han abandonado el impulso procesal.**

²⁷ Resuelta el veintidós de agosto de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente José Ramón Cossío Díaz.



88. En el referido precedente se agregó que el propio legislador señaló que lo que se persigue es fijar un término, ya iniciada la instancia, dentro del cual, si las partes en pugna no promueven lo necesario para conducir el juicio hasta su fin natural y, por la falta de interés o intencionalmente lo abandonan, opere de pleno derecho la caducidad de la instancia con todos sus efectos procesales, y que todas las actuaciones posteriores serán nulas y **ni siquiera el consentimiento de las partes puede revalidar la instancia**; ya que, siendo ésta de interés público, no se establece en beneficio de los litigantes, sino para proteger el interés del Estado en que no existan juicios pendientes de fallarse, sin causa justificada.

89. De ello se deriva con claridad, que la intención del legislador no fue que la caducidad de la instancia se produjera hasta el momento en el que el órgano jurisdiccional la decretara, sino que **su intención fue que operara la caducidad desde el momento en que se cumpliera el periodo de tiempo fijado**, sin que, durante el mismo, las partes hubieran impulsado el procedimiento.

90. En este sentido se advierte que el legislador empleó inequívocamente la expresión "de pleno derecho", pues estableció una consecuencia de derecho, la caducidad, que **no se genera con base en una contraposición de alegaciones que conducen a una resolución judicial constitutiva, sino que se surte por mandato de la ley**, desde que se dan los elementos fácticos señalados como hipótesis normativa, y la resolución judicial que eventualmente se emita al respecto, será en todo caso una resolución declarativa y no constitutiva. Tan es así, que la instancia se considerará caducada desde el momento en que transcurrió el término de la caducidad, y no hasta que se dicte la respectiva resolución; y que, aun en el caso de que con posterioridad al término de caducidad, las partes impulsen el procedimiento, ello no impide que se decrete la caducidad.²⁸

²⁸ Registro digital: 167565. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Civil. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXIX, abril de 2009, página 110. Jurisprudencia 1a./J. 13/2009, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA CIVIL. PROCEDE DECRETARLA CUANDO TRANSCURREN DOS AÑOS CONSECUTIVOS SIN IMPULSO PROCESAL DE LAS PARTES, AUN CUANDO EXISTAN ACTUACIONES POSTERIORES A DICHO TÉRMINO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."



F. Subsunción de los elementos analizados

91. En consecuencia, como se vio con anterioridad, en los juicios civiles y mercantiles las partes deben impulsar el procedimiento manifestando su interés en proseguirlo, a través de promociones que activen y exciten al órgano jurisdiccional hasta dictar sentencia. La sanción que se impone a las partes por no activar o impulsar el procedimiento, se constituye a través de la figura de la caducidad de la instancia.

92. La razón de ser de la institución de la caducidad, se apoya, principalmente, en dos motivos sustanciales. El primero, de orden subjetivo, tutela los intereses privados de las partes en la iniciación, consecución y disposición del proceso, al sancionar la conducta **de las partes de abandonar el proceso, la cual refleja el desinterés de continuar y culminar con el mismo.**

93. El segundo, de interés público, descansa en **la necesidad de evitar procesos indefinidos**, lo que traería una falta de seguridad jurídica; además, este criterio objetivo también encuentra su fundamento en el interés del propio Estado de liberar a los órganos jurisdiccionales de la necesidad de impulsar procesos y emitir la resolución correspondiente, sustituyendo las cargas y obligaciones procesales de las partes, **cuando éstas evidentemente abandonaron su causa**, con la finalidad de garantizar una administración de justicia pronta y expedita.

94. Así, al resolver las cuestiones relacionadas con la caducidad, debe tenerse en cuenta que esta institución:

- Atiende a la voluntad de las partes, manifestada en forma expresa o tácita.
- Protege al orden público, al preservar solamente aquellos juicios en que las partes cumplan con las cargas que impone la ley, respecto al impulso al procedimiento.
- Uno de sus principales objetivos es cumplir con el derecho humano a una justicia pronta y expedita, como parte de la tutela judicial efectiva, estableciendo



la obligación de que los actos que les corresponda realizar exclusivamente a las partes, se sujeten a plazos razonables y no puedan prolongarse indefinidamente, en ocasiones con objetivos desleales, bajo la pena de decretar la terminación del procedimiento respectivo.

- Conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar el buen funcionamiento de los procedimientos jurisdiccionales, a efecto de que en los plazos y términos que marcan las leyes, los cuales deben de ser razonables, diriman las controversias sometidas a su consideración, con la finalidad de dar estabilidad y firmeza a los negocios, disipar incertidumbres del pasado y poner fin a la indecisión de los derechos, con lo cual se protege la tutela judicial efectiva.

- El abandono de la instancia se manifiesta en que ninguna de las partes hace en el proceso las promociones necesarias para que éste llegue a su fin, lo que implica la expresión tácita de su voluntad de no continuar con el procedimiento; esto es, un desistimiento tácito de la instancia.

- Al operar de pleno derecho, la caducidad se actualiza por el solo transcurso del término legal establecido sin que las partes actúen.

95. De la concatenación de todos estos elementos se obtiene que, dado que la caducidad se actualiza por el solo transcurso del término legal establecido sin que las partes actúen, **se concluye que no es indispensable requerir a las partes de manera previa a su actualización**, ya que siendo ésta de interés público no se establece solamente en beneficio de las partes contendientes, sino también para proteger el interés del Estado en que no existan juicios pendientes de fallarse.

96. Por lo tanto, todavía se encuentra más alejada la posibilidad de admitir que esta declaración de caducidad se haga a través de un procedimiento dentro del propio juicio, como sería un incidente, ni tampoco de una sentencia especial, como una interlocutoria, pues ello podría ser contraproducente al requerir de una instancia procesal más para decretar la caducidad, lo cual sería evidentemente disfuncional, en un juicio en el que las partes han abandonado el impulso procesal.



97. Máxime que, esta figura adjetiva no vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva, porque en modo alguno limita el derecho de las partes a accionar, pues éstas conservan el derecho a volver a intentar el juicio, para obtener la resolución que corresponda.

98. Sin que al respecto pueda considerarse parte de ese derecho, el que el Juez obligue a las partes a proseguir un procedimiento respecto del cual han perdido interés, pues tal como lo dispone el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles,²⁹ únicamente pueden accionar los interesados en que la autoridad judicial emita una sentencia, sin darle facultad al Juez para llevar a cabo la actividad de ejercerla. Mientras en el artículo 28 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco dispone que sólo en los casos de la acción de jactancia, la tercería presentada ante Juez incompetente y cuando dependa de esa acción del derecho de un tercero, permite obligar a las partes a accionar o continuar un procedimiento;³⁰ pero en modo alguno constituye la regla general.

99. Lo anterior pone de manifestó que, conforme a la naturaleza de la caducidad, no es necesario que se siga un procedimiento previo para que el Juez

²⁹ **"Artículo 1o.** Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario. ..."

³⁰ **"Artículo 28.** A nadie puede obligarse a intentar o proseguir una acción contra su voluntad, excepto en los casos siguientes:

"I. Cuando alguno públicamente se jacte de que otro es su deudor o de que tiene que deducir derechos sobre alguna cosa que otro posee. En este caso, el poseedor o aquel de quien se dice que es deudor, podrá ocurrir al Juez de su propio domicilio pidiéndole que señale un término al jactancioso para que deduzca la acción que afirme tener, apercibido de que no haciéndolo en el plazo designado, se le tendrá por desistido de la acción que ha sido objeto de la jactancia. Este juicio se sustanciará sumariamente. No se reputa jactancioso al que en algún acto judicial o administrativo se reserva los derechos que pueda tener contra alguna persona o sobre alguna cosa. La acción de la jactancia prescribe a los tres meses desde la fecha en que tuvieron lugar los dichos y hechos que la originan;

"II. Cuando por haberse interpuesto tercería ante un Juez menor, por cuantía mayor de la que fija la ley para los negocios de su competencia, se hayan remitido los autos a otro juzgado y el tercero opositor no concurra a continuar la tercería; y

"III. Cuando alguno tenga acción o excepción que dependa del ejercicio de la acción de otro, a quien pueda exigir que la deduzca, oponga o continúe desde luego y si el citado para ello se rehusare, lo podrá hacer aquél."



haga la declaración correspondiente, sino únicamente que transcurra el tiempo previsto en cada ordenamiento para que la figura produzca efectos, de conformidad con la voluntad ya manifestada de las partes, por la inactividad, de abandonar el procedimiento, en cualquier estado que se encuentre.

100. Esto es así, porque como se vio, las partes manifiestan en forma tácita su voluntad de abandonar el procedimiento a través de omitir la presentación de promociones que encaminen el juicio a la emisión del auto de citación a sentencia, lo que es su carga, en atención al principio dispositivo.

101. Por lo tanto, no es viable considerar, como lo hizo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México), la experiencia colombiana en relación con el consentimiento tácito, que sustituyó a la caducidad de la instancia, toda vez que dicha regulación no es aplicable al caso mexicano, porque aun cuando esta figura (consentimiento tácito) genera las mismas consecuencias que la caducidad de la instancia, encuentra su diferencia en que previamente debe hacerse un requerimiento a las partes para que en el plazo de treinta días acudan al tribunal a proseguir el juicio.

102. Sin embargo, este requerimiento se considera contrario a la naturaleza de la caducidad de la instancia prevista en la legislación mexicana, por las razones expuestas con anterioridad, además de que sería inviable que, a pesar de que el procedimiento se rige por el principio dispositivo, el Juez tendría que dedicarse a hacer los cómputos correspondientes, cada vez que no haya actuación de las partes, para poder requerirlas antes del vencimiento, a pesar de que estas abandonaron la instancia.

103. Asimismo, en cuanto a la legislación española, si bien prevé que el tribunal puede realizar actos encaminados a impulsar el procedimiento, no se trata de una obligación amplia, sino limitada a los casos en que no haya disposición en contrario. Por tanto, en forma similar, en México se le otorgan al tribunal facultades para actuar para allegarse de pruebas, pero en modo alguno se puede sustituir a las partes para impulsar el procedimiento, respecto a cuestiones que sólo le tocan en carga a éstas.



G. Conclusión

104. Con base en las consideraciones hasta aquí expuestas, esta Primera Sala considera que, en concordancia con la naturaleza jurídica de la caducidad de la instancia debe prevalecer en la especie el criterio según el cual, para que ésta se produzca no es necesario que se requiera a las partes para emitir la resolución judicial que así lo pronuncie, pues se produce de pleno derecho, al actualizarse el supuesto previsto en la ley.

VIII. DECISIÓN

105. Conforme a las consideraciones expuestas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

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.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el apartado VI.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último apartado.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos jurisdiccionales en cita y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 158/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 1203, con número de registro digital: 2025558.

Las tesis aisladas I.3o.C.361 C (10a.), 1a. CCXCVII/2014 (10a.) y 1a. LXXI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas, 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas y 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas, respectivamente.



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.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 26/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBU-
NAL 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 ALCÁN-
TARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y AL-
FREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA
PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO:
EDUARDO ROMÁN GONZÁLEZ.

ANTECEDENTES

Una empresa dedicada a la construcción demandó por la vía oral mercantil en el Estado de Sinaloa a diversas personas morales y físicas por el incumplimiento de los contratos de obras a precio alzado que tenía celebrados con ellas. El juzgado oral mercantil local que conoció de las demandas las desechó al considerar que, dado que no se trata de un acto de comercio, no resulta procedente la vía mercantil para demandar el incumplimiento de estos contratos.

En contra de lo resuelto por el juzgado oral mercantil, la empresa demandante promovió diversos juicios de amparo directo. Algunos de ellos fueron resueltos por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, en tanto que otros fueron resueltos por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región en auxilio del primero.

Al resolver los juicios, el Tribunal Colegiado en Materia Civil otorgó el amparo al considerar que, con fundamento en el artículo 75, fracción VI, del Código



de Comercio, el contrato de obras a precio alzado es un acto de comercio cuando es celebrado por una empresa dedicada a la construcción y el objeto del contrato se relaciona directamente con su actividad comercial; por lo cual, resulta procedente la vía mercantil para dirimir cualquier controversia respecto de su incumplimiento.

Por el contrario, el tribunal auxiliar negó el amparo al considerar que, dado que el contrato de obras a precio alzado no está expresamente señalado como acto de comercio en el artículo 75 del Código de Comercio, no puede asignársele dicha naturaleza con base en el carácter de las partes o la finalidad del contrato, además de que se trata de un contrato regulado por el Código Civil de Sinaloa; por lo cual, no resulta procedente la vía mercantil para dirimir las controversias que surjan por su incumplimiento.

La Magistrada presidenta del Tribunal Colegiado en Materia Civil formuló la denuncia de la presente contradicción de criterios.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Antecedentes		2-4
II.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4-8
III.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	8
IV.	Criterios denunciados	Criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, al resolver los amparos directos 481/2020, 522/2020, 523/2020, 233/2021, 235/2021, 253/2021 y 261/2021, el dictado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver los amparos directos 170/2021, 495/2021, 330/2021, 260/2021, 371/2021 y 335/2021.	8-20



V.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	21-24
VI.	Estudio de fondo	Se analiza la naturaleza de los contratos de obra a precio alzado celebrados por personas comerciantes dedicadas a la construcción y la vía para dirimir los conflictos derivados de dicho acto jurídico.	25-40
VII	Criterio que debe prevalecer	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.	40-42
VIII	Decisión	<p>El contrato de obra a precio alzado tendrá naturaleza mercantil y, por ende, su incumplimiento podrá dirimirse mediante las leyes mercantiles, cuando una de las partes contratantes sea una persona comerciante, dedicada a la construcción, por tratarse de un acto de comercio en términos del artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio.</p> <p>PRIMERO. Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el apartado VI de esta resolución.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalado en el apartado VII de esta resolución.</p> <p>TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p>	42-43



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **ocho de junio de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 26/2022, suscitada entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, al resolver los amparos directos 481/2020, 522/2020, 523/2020, 233/2021, 235/2021, 253/2021 y 261/2021; y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver los amparos directos 170/2021, 260/2021, 330/2021, 335/2021, 371/2021 y 495/2021.

El problema jurídico por resolver en esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la naturaleza del contrato de obra a precio alzado cuando es celebrado por una empresa de construcción, a fin de establecer si la vía procedente para dirimir las posibles controversias derivadas de ese acto jurídico es la civil o la mercantil.

I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. El cuatro de febrero de dos mil veintidós, la Magistrada Angélica Ramírez Trejo, en su carácter de presidenta del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios emitidos por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa; y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa.

2. Trámite de la denuncia. En acuerdo de quince de febrero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 26/2022, admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de criterios y turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.



3. No pasa desapercibido que en el señalado auto de admisión se omitió mencionar expresamente el amparo directo 233/2021, del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, como uno de los asuntos en los que se sustenta uno de los criterios contendientes, el cual sí fue mencionado en el escrito de denuncia y cuya ejecutoria se acompañó a dicho escrito en copia certificada. Sobre ello, se emitirá el pronunciamiento respectivo en el apartado **IV** de esta resolución.

4. Requerimiento. En el mismo proveído, el Ministro presidente requirió al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, el auto en el que informara si el criterio sustentado en los amparos directos (civiles) 170/2021, 260/2021, 330/2021, 335/2021, 371/2021 y 495/2021, se encontraba vigente, o bien, señalara las razones para tenerlo por superado o abandonado.

5. Criterio vigente. Mediante acuerdo de once de marzo de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala, Ana Margarita Ríos Farjat, tuvo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, informando que se encuentra vigente el criterio sustentado en los juicios de amparo directo señalados en el párrafo anterior.

6. Avocamiento y segundo requerimiento. En el mismo proveído, la Ministra presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento al conocimiento del presente asunto y solicitó al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, que informaran si ya habían causado ejecutoria las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo que originaron la denuncia por contradicción de tesis.

7. Estado procesal de las sentencias que motivaron la contradicción. Mediante acuerdo de dieciocho de marzo siguiente, la Ministra presidenta de esta Primera Sala tuvo al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito comunicando que ya habían causado ejecutoria las resoluciones pronunciadas en los juicios de amparo directo 481/2020, 522/2020, 523/2020, 235/2021, 253/2021 y 261/2021.



8. Integración. Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala tuvo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región comunicando que ya habían causado ejecutoria las sentencias dictadas en los juicios de amparo directo 170/2021, 260/2021, 330/2021, 335/2021, 371/2021 y 495/2021. En esas condiciones, determinó que el expediente se encontraba debidamente integrado, por lo que ordenó se enviaran los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

II. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política del País; 226, fracción II, de la Ley de Amparo;¹ y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;² en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre un Tribunal Colegiado y un tribunal auxiliar del mismo Circuito, sin que en dicho Circuito exista un Pleno de Circuito Especializado en Materia Civil.

10. En efecto, de las constancias se advierte que, con base en el oficio STCCNO/525/2019 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito ordenó la remisión de los amparos directos de su índice 117/2021, 66/2021, 252/2021, 262/2021, 114/2021 y 482/2020, al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, a fin de que emitiera las sentencias correspondientes. Dicho tribunal auxiliar recibió los asuntos, los registró, respectivamente, con los números de su índice 170/2021,

¹ **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ...

II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sustentadas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito."



260/2021, 330/2021, 335/2021, 371/2021 y 495/2021, y emitió los fallos correspondientes. Fallos en los cuales se formuló uno de los criterios contendientes del presente asunto.

11. Por tanto, es posible concluir que el Tribunal Colegiado Auxiliar, al prestar su apoyo al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, asumió la jurisdicción de éste para resolver los juicios de amparo directo 170/2021, 260/2021, 330/2021, 335/2021, 371/2021 y 495/2021.

12. Ahora, es un hecho notorio para esta Primera Sala que no existe un Pleno de Circuito Especializado en Materia Civil en el Décimo Segundo Circuito, debido a que en dicho Circuito sólo existe un Tribunal Colegiado Especializado en Materia Civil; de ahí que sea esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano jurisdiccional competente para conocer de la presente contradicción de criterios. De esta forma se otorga certeza jurídica sobre la solución de contradicción de criterios que surjan entre Tribunales Colegiados Especializados que sean únicos en un Circuito y los Tribunales Colegiados que los auxilian en el dictado de resoluciones.

13. Sirve de apoyo a lo anterior, la **jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.)** de la Segunda Sala, que esta Primera Sala ha compartido en otros precedentes,³ cuyo rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA

² "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en Materia Especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ Similar criterio fue adoptado por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 289/2017. Resuelta el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández y de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los tribunales correspondientes, en el entendido de que **si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno**, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, **quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción.**⁴

⁴ Jurisprudencia núm. 2a./J. 3/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1656, registro digital: 2008428. Contradicción de tesis 269/2014. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargans Ornelas.



14. En consecuencia, teniendo en consideración que no existe un Pleno de Circuito especializado en Materia Civil en el Décimo Segundo Circuito, se actualiza la competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la presente contradicción de criterios.

III. LEGITIMACIÓN

15. La denuncia de contradicción de criterios proviene de **parte legítima**, de conformidad con lo previsto por los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁵ ya que fue formulada por la Magistrada presidenta del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios contendientes.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

16. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, deben analizarse las consideraciones en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

17. Previo a ello, es necesario que esta Sala se pronuncie respecto del juicio de amparo directo 233/2021 del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, el cual, como se refiere en el párrafo 3 de la presente resolución, no se menciona en el auto de admisión de la presente contradicción como uno de los asuntos en los que se sustenta uno de los criterios contendien-

⁵ "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron; ..."



tes, pese a que sí fue señalado en el escrito de denuncia y a que se acompañó copia certificada de su ejecutoria.

18. Al respecto, esta Primera Sala considera que, pese a la referida omisión, sí debe considerarse el juicio de amparo directo 233/2021 como uno de los asuntos en los que se sustenta el criterio contendiente que corresponde al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito. Ello, debido a que a ningún efecto práctico llevaría considerar lo contrario u ordenar la reposición respectiva en el expediente en que se actúa, pues del análisis de la referida resolución se advierte que fue emitida por el mismo Tribunal Colegiado, y que en ella se plasmó el mismo criterio jurídico vigente de dicho tribunal que fue denunciado y que también está plasmado en las ejecutorias de los diversos amparos directos 481/2020, 522/2020, 523/2020, 235/2021, 253/2021 y 261/2021, que sí se mencionan en el auto de admisión y en la secuela procesal. Además, como ya se mencionó, se trata de un asunto que sí fue señalado expresamente en el escrito de denuncia, acompañándose la respectiva ejecutoria, por lo que ésta ya obra en el expediente.

19. Precisado lo anterior, a continuación se sintetizan los criterios contendientes:

IV.1. Criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito al resolver los juicios de amparo directo 481/2020, 522/2020, 523/2020, 233/2021, 235/2021, 253/2021 y 261/2021

20. Antecedentes. ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, dedicada a la construcción de edificios, centros comerciales o habitacionales, destinados para su explotación comercial o para su venta en fracciones o sujetos al régimen de propiedad en condominio, celebró los siguientes contratos de obra a precio alzado y tiempo determinado:

a) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, a efecto de que éste realizara trabajos de urbanización para dar servicio a setenta y tres viviendas, en el desarrollo denominado ***** , en Morelia, Michoacán.



b) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, para que ésta realizara un tanque superficial para dar servicio a ochocientos noventa y tres viviendas, para el desarrollo ***** , en Ocoyoacac, Estado de México.

c) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, con el objeto de que ésta realizara una línea de impulsión para dar servicio a ochocientos noventa y tres viviendas para el desarrollo ***** , en Ocoyoacac, Estado de México.

d) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, para que ésta llevara a cabo una obra cárcamo de rebombeo sanitario (aguas negras), para el desarrollo denominado ***** , en Zumpango, Estado de México.

e) Con ***** , con el objeto de que dicha persona física llevara a cabo la elaboración de acabados (recubrimientos, ventanería, marcos y puertas, electricidad y plomería), para el desarrollo denominado ***** , en Culiacán, Sinaloa.

f) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, para que ésta realizara un proyecto consistente en el subcontrato de trabajadores de obra negra y los acabados de yeso, afines de estuco en muros, impermeabilizantes en azoteas, colocación de ventanas y domos, todos para el desarrollo ***** , en Mexicali, Baja California.

g) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, para que ésta realizara la "Obra exterior Pozo 1", para dar servicio a novecientos dieciocho viviendas, para el desarrollo denominado ***** , en Zumpango, Estado de México.

21. Rescisión de los contratos. Ante el incumplimiento del objeto base de los contratos señalados en el punto anterior, ***** demandó en la vía oral mercantil a *****⁶, *****⁷, *****⁸, *****⁹ y a *****¹⁰, por la rescisión de los contratos de obra a precio alzado y tiempo determinado que tenían

⁶ Demanda presentada el seis de marzo de dos mil veinte y que quedó registrada como juicio oral mercantil *****.



celebrados y que fueron precisados en el párrafo anterior. De todas las demandas conoció el Juzgado de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa.

22. No admisión de las demandas. El Juzgado de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, decidió no admitir las demandas por considerar improcedente la vía oral mercantil intentada.¹¹ En esencia, el juzgado consideró lo siguiente:

a) El contrato de obra a precio alzado y tiempo determinado no es un acto de comercio, en virtud de que no encuadra en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 75 del Código de Comercio. Dicho contrato se reglamenta en el Código Civil, por lo que no hay que recurrir a la calidad de los contratantes ni al fin indirecto que se persiga con la obra ejecutada para determinar su naturaleza.

b) Aun cuando las partes contratantes se dediquen a la construcción, se consideren comerciantes de conformidad con el artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio,¹² y que la obra a realizar tiene como contraprestación el pago de un precio cierto, esto no basta para otorgar al contrato de obra a precio alzado una naturaleza diversa a la que tiene, pues no es la calidad de comerciantes lo que se toma en cuenta para calificar el acuerdo sino el contrato en sí mismo.

⁷ A través de tres demandas, la primera presentada el diez de marzo de dos mil veinte y que quedó registrada como juicio oral mercantil *****. La segunda y tercera presentadas el veinte de enero de dos mil veintiuno y que quedaron registradas como los juicios orales mercantiles ***** y *****.

⁸ Demanda presentada el diez de marzo de dos mil veinte y que quedó registrada como juicio oral mercantil *****.

⁹ Demanda presentada el veinte de enero de dos mil veintiuno y que quedó registrada como juicio oral mercantil *****.

¹⁰ Demanda presentada el cinco de marzo de dos mil veintiuno y que quedó registrada como juicio oral mercantil *****.

¹¹ Mediante autos dictados los días cuatro de agosto de dos mil veinte (juicios orales mercantiles ***** y *****); y cinco, nueve, doce y quince de febrero de dos mil veintiuno (juicios orales mercantiles ***** y ***** y ***** , respectivamente).

¹² "Artículo 75. La ley reputa actos de comercio: ...

"VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados; ..."



23. Juicios de amparo directo. Inconforme con la determinación anterior, ***** promovió diversos juicios de amparo directo, pues a su parecer sí era procedente la vía oral mercantil para solicitar la rescisión de los contratos de obra a precio alzado y tiempo determinado.

24. Conoció de los asuntos el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, bajo los expedientes 481/2020,¹³ 522/2020,¹⁴ 523/2020,¹⁵ 233/2021,¹⁶ 235/2021,¹⁷ 253/2021¹⁸ y 261/2021.¹⁹

25. Criterio. Seguidas las secuelas procesales correspondientes, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito concedió la protección de la Justicia Federal a *****,²⁰ al considerar que los juicios sí debían tramitarse con arreglo a las leyes mercantiles, con base en las siguientes consideraciones esenciales:

a) El artículo 4o. del Código de Comercio²¹ señala que las personas que accidentalmente hagan alguna operación de comercio, aunque no sean en derecho comerciantes, quedan sujetas por esa actuación a las leyes mercantiles, por lo que con mayor razón quienes hacen del comercio su actividad habitual y que el Código de Comercio reputa de comerciantes, deberán quedar sujetas a dichas leyes.

¹³ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

¹⁴ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

¹⁵ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

¹⁶ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

¹⁷ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

¹⁸ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

¹⁹ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

²⁰ A través de sentencias emitidas el veinticinco de noviembre (juicios de amparo 481/2020, 523/2020 y 253/2021), dos de diciembre (juicios de amparo 233/2021, 235/2021 y 261/2021) y nueve de diciembre (juicio de amparo 522/2020), todas de dos mil veintiuno.

²¹ **"Artículo 4o.** Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan sin embargo, sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria, o trabajo, sin hacerles alteración al expendierlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas."



b) Acorde a lo establecido en los artículos 1o. y 4o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles,²² las sociedades anónimas, como la actora quejosa, se consideran mercantiles. Mientras que el artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio,²³ prevé como actos de comercio a las empresas de construcción y trabajos públicos y privados.

c) El contrato de obra a precio alzado se encuentra regulado en el artículo 2498 del Código Civil para el Estado de Sinaloa.²⁴ Sin embargo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de conformidad con el artículo 1050 del Código de Comercio,²⁵ cuando para una de las partes que intervienen en un acto, éste tenga naturaleza comercial, y para la otra la tenga civil, la controversia que de éste derive se registrará conforme a las leyes mercantiles.²⁶

²² **Artículo 1o.** Esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: ...

IV. Sociedad anónima; ..."

Artículo 4o. Se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1o. de esta ley.

"Las sociedades mercantiles podrán realizar todos los actos de comercio necesarios para el cumplimiento de su objeto social, salvo lo expresamente prohibido por las leyes y los estatutos sociales."

²³ **Artículo 75.** La ley reputa actos de comercio: ...

VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados."

²⁴ **Artículo 2498.** El contrato de obras a precio alzado, cuando el empresario dirige la obra y pone los materiales, se sujetará a las reglas siguientes ..."

²⁵ **Artículo 1050.** 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 que del mismo se derive se registrará conforme a las leyes mercantiles."

²⁶ De conformidad con las jurisprudencias emitidas por la Primera Sala de rubro:

Jurisprudencia 1a./J. 72/2014 (10a.), con el rubro: "COMPRAVENTA DE INMUEBLES. EL CONTRATO CELEBRADO ENTRE UNA PERSONA DEDICADA AL COMERCIO DE BIENES RAÍCES Y UN PARTICULAR QUE ADQUIERE EL BIEN PARA SU USO, TIENE UNA NATURALEZA MIXTA, AL TRATARSE DE UN ACTO DE COMERCIO PARA EL PRIMERO Y UNO CIVIL PARA EL SEGUNDO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 123, registro digital: 2008077. Contradicción de tesis 170/2014. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 15 de octubre de 2014. La votación se dividió en dos partes: mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.



d) Cuando una persona moral constituida como sociedad mercantil, cuyo objeto social es el ramo de la construcción, suscribe un contrato de obra a precio alzado, es inconcuso que realiza un acto de comercio y la vía procedente para incoar la controversia derivada del contrato mencionado, es la mercantil, aun cuando para la otra contratante haya celebrado el pacto de mérito buscando satisfacer su necesidad propia (acto civil). Lo anterior de conformidad con el criterio del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, de rubro: "CONTRATO DE OBRA A PRECIO ALZADO. PROCEDE LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL PARA INCOAR LA CONTROVERSIA DERIVADA DE DICHO ACTO, CUANDO LA CONTRATISTA DECLARA SER UNA PERSONA MORAL CON ACTIVIDAD EN LOS RAMOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y RESTAURACIÓN, AUNQUE PARA LA PARTE CONTRATANTE SEA UN ACTO CIVIL."²⁷

e) Al haberse celebrado el contrato de obra a precio alzado en cumplimiento del objeto social de ***** (empresa de construcción), y con fines de especulación comerciales, en términos del artículo 1049 del Código de Comercio,²⁸ la controversia debe ventilarse conforme a las reglas que rigen la materia mercantil.

Jurisprudencia 1a./J. 73/2014 (10a.), con el rubro: "COMPRAVENTA DE BIENES INMUEBLES. PROCEDE LA VÍA MERCANTIL PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS RELATIVOS CUANDO PARA UNO DE LOS CONTRATANTES EL ACUERDO DE VOLUNTADES SEA DE NATURALEZA COMERCIAL.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 122, registro digital: 2008076. Contradicción de tesis 170/2014. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 15 de octubre de 2014. La votación se dividió en dos partes: mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

²⁷ Tesis aislada (IV Región) 2o.8 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo III, página 1898, registro digital: 2014363. Amparo directo 962/2016 (cuaderno auxiliar 102/2017) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. María de Lourdes Ramos Cerda. 16 de marzo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Adolfo Eduardo Serrano Ruiz. Secretario: José Antonio Belda Rodríguez.

²⁸ **Artículo 1049.** Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales."



f) El contrato base de la acción no puede calificarse como un acto jurídico puramente civil, ni la acción pierde su carácter de mercantil, porque el contrato de obra a precio alzado está regulado por el Código Civil, ya que, para la actora en su calidad de contratista en actividad de construcción, se trata de un acto mercantil, en la medida en que lo celebró con el propósito de realizar su principal actividad comercial.

IV.2. Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, al resolver los juicios de amparo directo 330/2021, 335/2021, 371/2021, 495/2021, 260/2021 y 170/2021

26. Antecedentes. La misma empresa, *****, celebró los siguientes contratos de obra a precio alzado y tiempo determinado:

a) Con *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, a efecto de que éste realizara un proyecto de obra de sistema de bombeo presurizado para dar servicio a ochocientos noventa y tres viviendas, para el desarrollo *****, en Ocoyoacac, Estado de México.

b) Con *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, para que ésta realizara un tanque superficial para dar servicios a ochocientos noventa y tres viviendas, para el desarrollo *****, en Ocoyoacac, Estado de México.

c) Con *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, con el objeto de que ésta llevara a cabo los trabajos de un vaso regulador, obra civil, para dar servicios a dos mil seiscientos noventa viviendas, para el desarrollo *****, en Zumpango, Estado de México.

d) Con *****, con el objeto de que dicha persona física realizara un proyecto consistente en un vaso regulador para dar servicio a cinco mil novecientos diecinueve viviendas, para el desarrollo *****, en Cuautitlán, Estado de México.

e) Con *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, con el objeto de que ésta realizara la rehabilitación de una red eléctrica, para dar servicio a



ochenta y ocho viviendas, en el desarrollo ***** , en Mexicali, Baja California.

f) Con ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, para que ésta realizara la rehabilitación de una red eléctrica para dar servicios a ochenta y ocho viviendas, en el desarrollo ***** , en Mexicali, Baja California.

27. Rescisión de los contratos. Ante el incumplimiento del objeto base de los contratos señalados en el punto anterior, ***** demandó en la vía oral mercantil a ***** ,²⁹ ***** ,³⁰ *****³¹ y ***** ,³² por la rescisión de los contratos de obra a precio alzado y tiempo determinado que tenían celebrados y que se precisaron en el párrafo anterior. De todas las demandas conoció el Juzgado de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa.

28. No admisión de las demandas. El Juzgado de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, decidió no admitir las demandas por considerar improcedente la vía oral mercantil intentada.³³ En las respectivas resoluciones sostuvo los mismos razonamientos que se precisaron en el párrafo 22 de esta sentencia.

29. Juicios de amparo directo. Inconforme con la determinación anterior, ***** promovió diversos juicios de amparo directo, pues a su parecer sí era

²⁹ A través de dos demandas, la primera presentada el veinticuatro de noviembre de dos mil veinte y que quedó registrada como juicio oral mercantil ***** , y la segunda presentada el veinte de enero de dos mil veintiuno y que quedó registrada como juicio oral mercantil ***** .

³⁰ Demanda presentada el veintiuno de enero de dos mil veintiuno y que quedó registrada como juicio oral mercantil ***** .

³¹ Demanda presentada el trece de enero de dos mil veintiuno y que quedó registrada como juicio oral mercantil ***** .

³² A través de dos demandas, la primera presentada el diez de marzo de dos mil veinte y que quedó registrada como juicio oral mercantil ***** , y la segunda presentada el nueve de noviembre del mismo año y que quedó registrada como juicio oral mercantil ***** .

³³ Mediante autos dictados los días cuatro de agosto y nueve y catorce de diciembre de dos mil veinte (juicios orales mercantiles ***** , ***** y ***** , respectivamente); y veintinueve de enero y quince y veintitrés de febrero de dos mil veintiuno (juicios orales mercantiles ***** , ***** y ***** , respectivamente).



procedente la vía oral mercantil para solicitar la rescisión de los contratos de obra a precio alzado y tiempo determinado.

30. Conoció de los asuntos el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, bajo los expedientes 170/2021,³⁴ 260/2021,³⁵ 330/2021,³⁶ 335/2021,³⁷ 371/2021³⁸ y 495/2021.³⁹

31. Criterio. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región negó los amparos a ***** , pues consideró que el contrato de obra a precio alzado es de naturaleza civil, por lo que fue correcta la no admisión de las demandas en la vía oral mercantil.⁴⁰ Sus consideraciones fueron las siguientes:

a) La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existe una serie de lineamientos que las personas operadoras jurídicas deben seguir para establecer la naturaleza mercantil de un acto jurídico, a saber: **i)** si el acto está contemplado en el artículo 75 del Código de Comercio; **ii)** no se debe analizar si las partes son o no comerciantes, sino al acto celebrado; **iii)** no debe considerarse el destino que se le dé al bien material del contrato; y, **iv)** el contrato o convenio debe analizarse en sí mismo, conforme al Código de Comercio.⁴¹

³⁴ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

³⁵ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

³⁶ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

³⁷ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

³⁸ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

³⁹ Promovido en contra de la no admisión del juicio oral mercantil *****.

⁴⁰ A través de sentencias emitidas el doce de mayo (juicio de amparo *****), veintiocho de mayo (juicio de amparo *****), cinco de agosto (juicios de amparo ***** y *****), veinte de agosto (juicio de amparo *****) y veintisiete de octubre (juicio de amparo *****), todas de dos mil veintiuno.

⁴¹ De conformidad con las jurisprudencias emitidas por la Primera Sala de rubro:

Jurisprudencia 1a./J. 63/98, con el rubro: "VÍA MERCANTIL, IMPROCEDENCIA DE LA, TRATÁNDOSE DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 310, registro digital: 194955. Contradicción de tesis 76/96. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. 17 de junio de 1998. Cinco votos en cuanto a los puntos resolutivos primero y tercero y considerandos que los rigen; y, por mayoría de tres votos de los Ministros Silva Meza, Sánchez Cordero y presidente Román Palacios, en cuanto al punto resolutivo segundo y considerando que lo rige. Los Ministros Castro y Castro y Gudiño Pelayo



b) Siguiendo dichos lineamientos, se tiene que el contrato de obra a precio alzado no es un acto de comercio ya que no encuadra en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 75 del Código de Comercio.

c) No debe considerarse el hecho de que las partes contendientes sean comerciantes para establecer la naturaleza jurídica del contrato materia de la controversia. Esta calidad de comerciantes es insuficiente para establecer que la vía correcta para reclamar el incumplimiento del contrato de obra a precio alzado deba ser la vía mercantil, ya que la condición necesaria es que se realice un acto de comercio.

d) Del análisis de los contratos celebrados, se desprende que no se trata de actos de comercio, pues su celebración no tiene como objeto directo y preferente el tráfico comercial. Por lo que si el contrato base de la acción es de naturaleza civil, es inconcuso que fue correcta la no admisión de la demanda en la vía oral mercantil.

e) Sin que sea óbice que alguna de las partes con la celebración de los contratos busque que el resultado ulterior sea la especulación o lucro, pues con ello no desaparece la esencia misma del objeto de las obras, lo que le otorga la naturaleza jurídica al acto y no sus fines secundarios. Lo anterior de conformidad con el criterio de la entonces Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRATO DE OBRA A PRECIO ALZADO, SU CUMPLIMIENTO DEBE DEMANDARSE EN LA VÍA CIVIL."⁴²

votaron en contra de este último pronunciamiento y anunciaron que formularán voto de minoría. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Jurisprudencia 1a./J. 107/2008, con el rubro: "CONTRATOS DE CONCENTRACIÓN REGULADOS POR LA LEY DE PLANEACIÓN. SU RESCISIÓN, CUMPLIMIENTO O CUALQUIER ACTO JURÍDICO DERIVADO DE ELLOS DEBE HACERSE VALER EN LA VÍA CIVIL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 95, registro digital: 167952. Contradicción de tesis 89/2008-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Noveno, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 1o. de octubre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

⁴² Tesis aislada de la Sala Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 87, Séptima Parte, página 61, registro digital: 245802. Amparo directo 747/70. Helen Stuart, S.A. 31 de marzo de 1976. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: Jesús Arzate Hidalgo.



f) Si bien es cierto que conforme al artículo 1050 del Código de Comercio,⁴³ cuando para una de las partes la relación es comercial, la controversia que del mismo se derive se regirá conforme a las leyes mercantiles, también lo es que debe partirse del hecho de que ese acto se trate de uno de comercio, lo que en el caso no sucede, pues no se acredita que el objeto de los contratos sea la especulación comercial.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

32. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que por contradicción de tesis (ahora, contradicción de criterios) debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que se hayan emitido tesis de jurisprudencia o no.⁴⁴

33. Para comprobar que una contradicción de criterios es procedente, se requiere determinar si existe una **necesidad de unificación**, derivada de una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en su producto.

34. Entonces, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de criterios sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

⁴³ **Artículo 1050.** 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 que del mismo se derive se regirá conforme a las leyes mercantiles."

⁴⁴ Tesis aislada del Pleno P. L/94, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIA.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420. Contradicción de tesis 8/93. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito (en la actualidad Tribunal Colegiado en Materia Penal). 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.



a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el **arbitrio judicial**, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún **punto de toque**; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquiera otra cuestión jurídica en general y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una **pregunta** genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.⁴⁵

35. Tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala procede a analizar si se actualizan los tres requisitos en el presente asunto.

36. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se cumple pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

37. El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 481/2020, 522/2020, 523/2020, 233/2021,

⁴⁵ Jurisprudencia 22/2010 de la Primera Sala, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro electrónico: 165077. Contradicción de tesis 235/2009. Veintitrés de septiembre de dos mil nueve. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



235/2021, 253/2021 y 261/2021, 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.

38. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, al resolver los amparos directos 170/2021, 260/2021, 330/2021, 335/2021, 371/2021 y 495/2021, sostuvo que **el contrato de obra a precio alzado no se encuentra 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 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, 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.

39. Conforme a lo expuesto, se advierte que se encuentra acreditado **el primer requisito**, relativo a que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

40. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito también se encuentra satisfecho, ya que mientras el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito determinó que **sí resultaba procedente la vía mercantil** para demandar el incumplimiento de un contrato de obra a precio alzado, cuando la contratista es una empresa de construcción, por tratarse de un **acto de comercio**; el Primer Tribunal Cole-



giado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región concluyó que **la vía mercantil no era procedente** porque el contrato de obra a precio alzado **no es un acto de comercio**, sino que tiene **naturaleza civil**.

41. Tercer requisito: que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta. Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, la pregunta a resolver es la siguiente: **¿Es procedente la vía mercantil para dirimir los conflictos derivados de un contrato de obras a precio alzado, en el que una de las partes es una empresa dedicada a la construcción, la cual lo celebra con motivo del cumplimiento de su objeto social?**

VI. ESTUDIO DE FONDO

42. Criterio que debe prevalecer. La respuesta a dicha interrogante es que, de conformidad con los artículos 1049 y 1050 del Código de Comercio, **sí es procedente la vía mercantil** para dirimir las controversias que surjan con motivo de un contrato de obras a precio alzado, previsto en los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, en el que una de las partes sea una empresa dedicada a la construcción y que celebra dicho contrato con motivo del cumplimiento de su objeto social; toda vez que, en ese supuesto, dicho contrato tiene el carácter de **acto de comercio** en términos del artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio.

43. El artículo 1049 del Código de Comercio establece que los juicios mercantiles tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que deriven de los actos comerciales.⁴⁶

44. En consecuencia, es necesario determinar, en primer lugar, si un contrato de obras a precio alzado, previsto en los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, celebrado por una empresa dedicada a la construcción y con motivo del cumplimiento de su objeto social, puede considerarse

⁴⁶ "Artículo 1049. Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales."



como un acto de comercio o no (**tema VI.1**). En segundo lugar, en función de la conclusión a la que se llegue respecto de la cuestión anterior, se debe determinar si la vía mercantil es procedente para resolver cualquier controversia relacionada con ese tipo de contratos (**tema VI.2**).

VI.1. Naturaleza del contrato de obra a precio alzado, previsto en los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, cuando es celebrado por empresas dedicadas a la construcción, en cumplimiento de su objeto social

45. El aspecto medular que llevó a los Tribunales Colegiados contendientes a emitir criterios contradictorios fue la interpretación que realizaron sobre la naturaleza jurídica del contrato de obras a precio alzado. Así, en tanto que para el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito **dicho contrato constituye un acto de comercio** en términos del artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio; para el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región **no tiene esa naturaleza**, toda vez que el contrato de obras a precio alzado no se encuentra expresamente señalado como un acto de comercio en el referido artículo 75 del Código de Comercio, sino que se encuentra regulado en la legislación civil, y no es suficiente acudir al carácter de comerciantes de las partes, ni a la finalidad indirecta del contrato, para determinar su carácter comercial.

46. Es importante destacar tres cuestiones fácticas de los casos de los que derivó la presente contradicción que resultan determinantes para establecer si estamos en presencia de actos de comercio o no. El primero es que todos los casos se derivaron del presunto incumplimiento de **contratos de obra a precio alzado regulados por los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa**. El segundo es que, en todos los casos, una de las partes de dichos contratos fue la empresa ***** , la cual es una sociedad mercantil constituida conforme a las leyes mexicanas, de cuyo objeto social se desprende que es una **empresa dedicada a la construcción**.⁴⁷ El tercero es que, como se

⁴⁷ Obra en los expedientes de los juicios de amparo de los que derivaron los criterios contendientes copia de la escritura pública número ***** , protocolizada por el licenciado Sergio Alejandro



refiere en los párrafos 20 y 26 de la presente resolución, todos los contratos supuestamente incumplidos tuvieron por objeto la realización de trabajos de construcción, urbanización y mantenimiento de desarrollos inmobiliarios comerciales y habitacionales, los cuales se encuentran directamente relacionados con el objeto social de *****.

47. Por tanto, la presente contradicción de criterios no tiene por objeto dilucidar si los contratos de obras a precio alzado tienen naturaleza civil o mercantil en cualquier supuesto, sino **sólo en el supuesto específico** de que una de las partes sea una empresa dedicada a la construcción y el objeto del contrato estuviese directamente relacionado con el cumplimiento de su objeto social.

48. Así, el primer aspecto a dilucidar en el presente caso es si un contrato de obras a precio alzado, regulado por los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, cuando es celebrado por una empresa dedicada a la construcción, con motivo del cumplimiento de su objeto social, es un acto de comercio, o bien, si se trata de un acto de naturaleza civil.

López Rivera, notario público asociado al titular de la Notaría Número 64 (sesenta y cuatro), en Guadalajara, Jalisco, en cuya cláusula tercera se menciona el objeto social en los siguientes términos: "**Tercera.** El objeto de la sociedad será: La adquisición y enajenación por cualquier título legal de bienes inmuebles o de derechos reales o personales, **la construcción de edificios, centros comerciales o habitacionales destinados para su explotación comercial o para su venta en fracciones o sujetos al régimen de propiedad en condominio, y en general promoción, diseño y construcción de toda clase de obras de ingeniería; la urbanización y fraccionamiento de toda clase de terrenos y la realización por cuenta propia o ajena de las obras relativas y en general operar como sociedad inmobiliaria en lo (sic) términos amplios que la ley autoriza para esta clase de actividades.** b. El arrendamiento, administración, operación y explotación de casas, edificios, locales comerciales y en general de toda clase de inmuebles y la explotación de servicios de asesoría técnica y administrativa en esta clase de negocios. c. La adquisición y enajenación por cualquier título de acciones y partes sociales de todo tipo de sociedades o empresas y la participación en negocios relacionados directa o indirectamente con los objetos mencionados. d. La emisión, aceptación, endoso y en general la negociación de toda clase de títulos de crédito incluyendo obligaciones, con o sin garantía real el otorgamiento de garantías incluyendo avalúos respecto al pago o incumplimiento de adeudos u obligaciones de otras empresas. cuando esta sociedad tenga o controle en ellas una participación o intereses, o cuando sea subsidiaria o tenga relaciones de negocios con ella. e. **El ejercicio de la industria y del comercio en general relacionado con lo anterior y la adquisición de los bienes y la celebración de contratos y ejecución de los actos necesario (sic) o convenientes para los fines primordiales de la sociedad.**" (énfasis añadido).



49. En relación con el concepto de **actos de comercio**, esta Primera Sala al resolver las **contradicciones de tesis 170/2014**⁴⁸ y **315/2017**,⁴⁹ sostuvo que, ante la dificultad de dar una definición exacta de dicha figura jurídica, debe atenderse a lo que la propia legislación dispone; esto es, lo relevante para determinar si se está en presencia de un acto de comercio **es la libertad de configuración del legislador quien ha establecido cuándo se está frente a actos de este tipo**. En ese sentido, los actos de comercio son aquellos que la propia legislación define como tales y no permite ulteriores investigaciones sobre el carácter que al mismo se le ha dado.

50. A partir de esa determinación, esta Primera Sala señaló que existen **actos de comercio objetivos** y **actos de comercio subjetivos**, a saber:

• **Actos de comercio objetivos.** Son aquellos que el propio Código de Comercio enumera, declarados y considerados comerciales por precepto absoluto de ley. Los elementos de esa definición son:

a) El acto debe pertenecer a una de las categorías enumeradas en el precepto referido; si pertenece a ella es esencialmente comercial, excluida toda prueba en contrario.

b) Es indiferente la cualidad de quien realizó el acto objetivamente comercial para caracterizar el mismo.

• **Actos de comercio subjetivos.** Son las obligaciones de un comerciante, las cuales se presumen comerciales por la profesión de comerciante de quien las asume. Para hacer desaparecer la presunción de comercialidad, es necesario

⁴⁸ Resuelta el quince de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz (ponente). Estuvo ausente la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (véanse párrafos 27 y 28).

⁴⁹ Resuelta el siete de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (véanse páginas 20 a 22).



probar que el acto es de naturaleza esencialmente civil o que del mismo se excluye esa presunción. Los rasgos característicos del acto comercial subjetivo son:

a) El acto presupone la cualidad de comerciante en quien lo realiza. Únicamente de esta cualidad del autor deriva la presunción de comercialidad que inviste el acto.

b) Ese tipo de actos no deben ser, lógicamente, actos de comercio objetivos, porque serían comerciales por voluntad absoluta del legislador y no simplemente comerciales presuntos por la profesión de quien los realiza.

c) Cualquier contrato y cualquier obligación del comerciante, que no sea ya acto objetivo de comercio, tiene por sí la presunción de la comercialidad.

d) Los actos de comercio subjetivos no son comerciales por ser efectuados por un comerciante, sino que son reputados comerciales si es un comerciante quien los efectúa.

e) La presunción de comercialidad se excluye cuando se prueba que el acto es esencialmente civil o que lo contrario de la comercialidad resulta del acto mismo.

51. La enumeración legal de cuáles son los actos de comercio la encontramos en los artículos 4o., 75 y 76 del Código de Comercio.⁵⁰ De dichos preceptos destaca, para efectos del presente caso, la fracción VI del artículo 75, la cual

⁵⁰ **Artículo 4o.** Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan sin embargo, sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria, o trabajo, sin hacerles alteración al expenderlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas."

Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados; **II.** Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial; **III.** Las compras y ventas de porciones, acciones



expresamente reputa como **acto de comercio** a "**Las empresas de construcciones**".

52. Desde luego, lo dispuesto en el artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio, no significa que se consideren actos de comercio a las personas morales que se dedican a la construcción, pues éstas más bien tienen el carácter de **comerciantes**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, del propio código.⁵¹

53. Esta Primera Sala considera que, lo que de conformidad con el artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio se debe reputar como **acto de comercio**, son los actos jurídicos que realicen las personas morales que se dedican a la construcción. Los cuales, de acuerdo con la clasificación reconocida por esta Primera Sala en sus precedentes,⁵² tienen el carácter de **actos de comercio**

y obligaciones de las sociedades mercantiles; **IV.** Los contratos relativos y obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio; **V.** Las empresas de abastecimientos y suministros; **VI.** Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados; **VII.** Las empresas de fábricas y manufacturas; **VIII.** Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo. **IX.** Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas; **X.** Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, casas de empeño y establecimientos de ventas en pública almoneda; **XI.** Las empresas de espectáculos públicos; **XII.** Las operaciones de comisión mercantil; **XIII.** Las operaciones de mediación de negocios mercantiles; **XIV.** Las operaciones de bancos; **XV.** Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior; **XVI.** Los contratos de seguros de toda especie; **XVII.** Los depósitos por causa de comercio; **XVIII.** Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos; **XIX.** Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas; **XX.** Los vales u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio; **XXI.** Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil; **XXII.** Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio; **XXIII.** La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo; **XXIV.** Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y, **XXV.** Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial."

"**Artículo 76.** No son actos de comercio la compra de artículos o mercaderías que para su uso o consumo, o los de su familia, hagan los comerciantes: ni las reventas hechas por obreros, cuando ellas fueren consecuencia natural de la práctica de su oficio."

⁵¹ "**Artículo 3o.** Se reputan en derecho comerciantes: ...

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

⁵² Véase párrafo 49 de esta resolución.



objetivos, pues es el propio legislador el que expresamente les asignó tal carácter.

54. Es decir, que si bien la asignación legislativa tiene un trasfondo subjetivo pues otorga la calificación de acto de comercio a los actos que realice un determinado sujeto (empresas de construcciones), cuando se señala que los actos realizados por empresas de construcción son actos de comercio, no se está acudiendo a un criterio subjetivo, como podría ser el carácter de comerciantes que tienen, sino a un criterio objetivo, consistente en el mandato que expresamente impone el artículo 76, fracción VI, del Código de Comercio de reputar dichos actos como actos de comercio.

55. Ello no quiere decir que cualquier acto realizado por una empresa de construcción tendrá automáticamente el carácter de acto de comercio, pues el componente subjetivo que contiene la asignación legislativa revela la voluntad del legislador de considerar como actos de comercio solamente aquellos actos que las empresas realizan en cumplimiento directo de su objeto social, es decir, aquellos que tienen que ver con la construcción.

56. De esta manera, si una empresa de construcción ejecuta un acto directamente relacionado con su objeto social, como sería, por ejemplo, contratar la realización de una determinada obra, dicho acto debe reputarse como acto de comercio. En cambio, no se reputarían como actos de comercio, a pesar de ser realizados por una empresa de construcción, otro tipo de actos que, si bien pueden contribuir indirectamente a la realización de su objeto social, no implican en sí mismos la realización de dicho objeto, como sería, por ejemplo, pagar impuestos, otorgar poderes, promover un juicio, entre otros, los cuales tendrían una naturaleza distinta (civil, administrativa, etcétera).

57. En el presente caso, los **contratos de obras a precio alzado** sí constituyen un acto de realización directa del objeto social de las empresas dedicadas a la construcción y, en consecuencia, **son actos de comercio**.

58. Los contratos que dieron origen a los juicios de los que derivaron los criterios contendientes se encuentran regulados en los artículos 2498 a 2527 del



Código Civil para el Estado de Sinaloa, los cuales se transcriben a continuación dada la importancia que para el presente caso tiene el objeto y fin de este tipo de contratos:

Capítulo III. Del contrato de obras a precio alzado.

"Artículo 2498. El contrato de obras a precio alzado, cuando el empresario dirige la obra y pone los materiales, se sujetará a las reglas siguientes ..."

"Artículo 2499. Todo el riesgo de la obra correrá a cargo del empresario hasta el acto de la entrega, a no ser que hubiere morosidad de parte del dueño de la obra en recibirla, o convenio expreso en contrario."

"Artículo 2500. Siempre que el empresario se encargue por ajuste cerrado de la obra en cosa inmueble cuyo valor sea de más de cien pesos, se otorgará el contrato por escrito, incluyéndose en él una descripción pormenorizada, y en los casos que lo requieran, un plano, diseño o presupuesto de la obra."

"Artículo 2501. Si no hay plano, diseño o presupuesto para la ejecución de la obra y surgen dificultades entre el empresario y el dueño, serán resueltas teniendo en cuenta la naturaleza de la obra, el precio de ella y la costumbre del lugar; oyéndose el dictamen de peritos."

"Artículo 2502. El perito que forme el plano, diseño o presupuesto de una obra, y la ejecute, no puede cobrar el plano, diseño o presupuesto fuera del honorario de la obra; mas si ésta no se ha ejecutado por causa del dueño, podrá cobrarlo, a no ser que al encargárselo se haya pactado que el dueño no lo paga si no le conviniere aceptarlo."

"Artículo 2503. Cuando se haya invitado a varios peritos para hacer planos, diseños o presupuestos, con el objeto de escoger entre ellos el que parezca mejor, y los peritos han tenido conocimiento de esta circunstancia, ninguno puede cobrar honorarios, salvo convenio expreso."



"Artículo 2504. En el caso del artículo anterior, podrá el autor del plano, diseño o presupuesto aceptado, cobrar su valor cuando la obra se ejecutare conforme a él por otra persona."

"Artículo 2505. El autor de un plano, diseño o presupuesto que no hubiere sido aceptado, podrá también cobrar su valor si la obra se ejecutare conforme a él, por otra persona, aun cuando se hayan hecho modificaciones en los detalles."

"Artículo 2506. Cuando al encargarse una obra no se ha fijado precio, se tendrá por tal, si los contratantes no estuviesen de acuerdo después, el que designen los aranceles, o a falta de ellos el que tasen peritos."

"Artículo 2507. El precio de la obra se pagará al entregarse ésta, salvo convenio en contrario."

"Artículo 2508. El empresario que se encargue de ejecutar alguna obra por precio determinado, no tiene derecho de exigir después ningún aumento, aunque lo haya tenido el precio de los materiales o el de los jornales."

"Artículo 2509. Lo dispuesto en el artículo anterior, se observará también cuando haya habido algún cambio o aumento en el plano o diseño, a no ser que sean autorizados por escrito por el dueño y con expresa designación del precio."

"Artículo 2510. Una vez pagado y recibido el precio, no ha lugar a reclamación sobre él, a menos que al pagar o recibir, las partes se hayan reservado expresamente el derecho de reclamar."

"Artículo 2511. El que se obliga a hacer una obra por ajuste cerrado, debe comenzar y concluir en los términos designados en el contrato y, en caso contrario, en los que sean suficientes, a juicio de peritos."

"Artículo 2512. El que se obliga a hacer una obra por piezas o por medida, puede exigir que el dueño la reciba en partes y se la pague en proporción de las que reciba."



"Artículo 2513. La parte pagada se presume aprobada y recibida por el dueño; pero no habrá lugar a esa presunción solamente porque el dueño haya hecho adelantos a buena cuenta del precio de la obra, si no se expresa que el pago se aplique a la parte ya entregada."

"Artículo 2514. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores, no se observará cuando las piezas que se manden construir no puedan ser útiles, sino formando reunidas un todo."

"Artículo 2515. El empresario que se encargue de ejecutar alguna obra, no puede hacerla ejecutar por otro, a menos que se haya pactado lo contrario, o el dueño lo consienta; en estos casos, la obra se hará siempre bajo la responsabilidad del empresario."

"Artículo 2516. Recibida y aprobada la obra por el que la encargó, el empresario es responsable de los defectos que después aparezcan y que procedan de vicios en su construcción y hechura, mala calidad de los materiales empleados o vicios del suelo en que se fabricó, a no ser que por disposición expresa del dueño se hayan empleado materiales defectuosos, después que el empresario le haya dado a conocer sus defectos, o que se haya edificado en terreno inapropiado elegido por el dueño, a pesar de las observaciones del empresario."

"Artículo 2517. El dueño de una obra ajustada por un precio fijo, puede desistir de la empresa comenzada, con tal que indemnice al empresario de todos los gastos y trabajos y de la utilidad que pudiera haber sacado de la obra."

"Artículo 2518. Cuando la obra fue ajustada por peso o medida, sin designación del número de piezas o de la medida total, el contrato puede resolverse por una y otra parte, concluidas que sean las partes designadas, pagándose la parte concluida."

"Artículo 2519. Pagado el empresario de lo que le corresponde, según los dos artículos anteriores, el dueño queda en libertad de continuar la obra, em-



pleando a otras personas, aun cuando aquélla siga conforme al mismo plano, diseño o presupuesto."

"Artículo 2520. Si el empresario muere antes de terminar la obra, podrá rescindirse el contrato; pero el dueño indemnizará a los herederos de aquél, del trabajo y gastos hechos."

"Artículo 2521. La misma disposición tendrá lugar si el empresario no puede concluir la obra por alguna causa independiente de su voluntad."

"Artículo 2522. Si muere el dueño de la obra, no se rescindirá el contrato, y sus herederos serán responsables del cumplimiento para con el empresario."

"Artículo 2523. Los que trabajen por cuenta del empresario o le suministren material para la obra, no tendrán acción contra el dueño de ella, sino hasta la cantidad que alcance el empresario."

"Artículo 2524. El empresario es responsable del trabajo ejecutado por las personas que ocupe en la obra."

"Artículo 2525. Cuando se conviniere en que la obra deba hacerse a satisfacción del propietario o de otra persona, se entiende reservada la aprobación, a juicio de peritos."

"Artículo 2526. El constructor de cualquiera obra mueble tiene derecho de retenerla mientras no se le pague, y su crédito será cubierto preferentemente con el precio de dicha obra."

"Artículo 2527. Los empresarios constructores son responsables por la inobservancia de las disposiciones municipales o de la policía y por todo daño que causen a los vecinos."

59. De los anteriores preceptos se desprende que, en términos generales, el **contrato de obras a precio alzado** es un acto jurídico mediante el cual una



persona empresaria se obliga a **ejecutar alguna obra** en beneficio de otra, quien a su vez debe pagar por ella un precio cierto. Por tanto, del objeto y fin de estos contratos, resulta evidente que cuando una empresa dedicada a la construcción celebra este tipo de contratos realiza directamente su objeto social. En consecuencia, con fundamento en el artículo 75, fracción VI, estamos frente a un **acto de comercio**.

60. Esta Primera Sala, por tanto, no comparte el criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, en el sentido de que asignarle el carácter de acto de comercio a ese tipo de contratos implica recurrir a un criterio subjetivo consistente en la naturaleza de comerciante de quien lo celebra o al fin indirecto del contrato. Por el contrario, implica recurrir a un criterio objetivo pues fue el propio legislador el que reputó como acto de comercio los realizados por empresas de construcción, cuando dichos actos permiten directamente realizar su objeto social.

61. Si bien este acuerdo de voluntades se encuentra regulado en la normativa civil, ello no es suficiente para concluir que este contrato tenga una naturaleza civil inmutable, pues **cuando es realizado por empresas dedicadas a la construcción y su realización se encuentra directamente relacionada con su actividad mercantil, adquiere el carácter de acto de comercio**.

62. Por tanto, esta Primera Sala tampoco comparte el criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, consistente en que el contrato de obras a precio alzado celebrado por una empresa dedicada a la construcción no es un acto de comercio porque no se encuentra mencionado expresamente en el artículo 75 del Código de Comercio. Ello debido a que, como se señaló, la fracción VI del referido numeral claramente reputa como acto de comercio los realizados por "Empresas de construcciones". En ese sentido, **cualquier acto jurídico efectuado por empresas dedicadas a la construcción que impliquen una realización directa de su objeto social tienen el carácter de acto de comercio**, como es el caso del **contrato de obras a precio alzado** regulado por los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa.



63. Por ende, el **contrato de obras a precio alzado** tendrá naturaleza de **acto de comercio** en la medida en que se celebre por las personas comerciantes que se dedican a la construcción con el ánimo de llevar a cabo sus actividades comerciales, como sería, por ejemplo, cuando se contrate la realización de trabajos de construcción, urbanización y mantenimiento de desarrollos inmobiliarios comerciales y habitacionales.

64. De esta manera, el hecho de que el contrato de obras a precio alzado se encuentre regulado en la legislación civil del Estado de Sinaloa no impide que pueda considerarse como un acto de comercio en las circunstancias antes precisadas.

65. Una vez establecido que **los contratos de obras a precio alzado son actos de comercio** cuando una de las partes es una empresa dedicada a la construcción y el objeto del contrato está directamente relacionado con el cumplimiento de su objeto social, toca determinar la vía a través de la cual se decidirán las controversias derivadas de estos contratos.

VI.2. Vía procedente para resolver las controversias surgidas por el cumplimiento de contratos de obras a precio alzado, cuando una de las partes sea una empresa dedicada a la construcción y el contrato tenga por objeto realizar obras que estén directamente relacionadas con su objeto social

66. Al respecto, se reitera que el artículo 1049 del Código de Comercio, establece que los **juicios mercantiles** tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que deriven de los **actos comerciales**.⁵³

67. Por su parte, el artículo 1050 prevé que cuando conforme a las disposiciones mercantiles, para una de las partes que intervienen en un acto, éste

⁵³ "**Artículo 1049.** Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales."



tenga naturaleza comercial y para la otra tenga naturaleza civil, **la controversia derivada de dicho acto se regirá conforme a las leyes mercantiles.**⁵⁴

68. En consecuencia, **sí resulta procedente la vía mercantil** para dirimir las **controversias** que surjan con motivo de un contrato de obras a precio alzado, previsto en los artículos 2498 a 2527 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, celebrado por una empresa de construcción, cuyo objeto sea la realización de obras directamente relacionadas con su objeto social.

69. No pasa desapercibido, que la entonces Sala Auxiliar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis aislada de rubro y texto:

"CONTRATO DE OBRA A PRECIO ALZADO, SU CUMPLIMIENTO DEBE DEMANDARSE EN LA VIA CIVIL. El contrato de obra a precio alzado es un acto de carácter civil por su propia naturaleza, ya que el mismo se define y reglamenta en el Código Civil, **y no hay que recurrir a la calidad de los sujetos contratantes ni al fin indirecto que se persiga con la obra ejecutada al amparo del contrato para determinar su naturaleza.** La falta de cumplimiento al aludido contrato de origen a que se hagan valer las acciones correspondientes, mismas que también tienen el carácter de civiles, por ser civil el contrato base de aquellas acciones."⁵⁵

70. Al respecto, esta Primera Sala no comparte dicho criterio, pues la conclusión a la que se llega en el presente caso no implica asignar el carácter de acto de comercio a los contratos de obras a precio alzado debido a la calidad de los sujetos contratantes o al fin indirecto que se persiga con la obra contratada, sino que obedece a la definición de acto de comercio plasmada por el legislador en el artículo 75, fracción VI, del Código de Comercio.

⁵⁴ **"Artículo 1050.** 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 que del mismo se derive se regirá conforme a las leyes mercantiles."

⁵⁵ Tesis de la Sala Auxiliar s/n, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 87, Séptima Parte, página 61, registro digital: 245802. Amparo directo 747/70. Helen Stuart, S.A. 31 de marzo de 1976. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: Jesús Arzate Hidalgo.



71. Por ende, **es procedente la vía mercantil** para dirimir **las controversias** que surjan por el incumplimiento de ese tipo de acuerdo de voluntades, de conformidad con los artículos 1049 y 1050 del Código de Comercio.

VI.3. Conclusión

72. En ese tenor, **es procedente 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, de conformidad con los artículos 1049 y 1050 del Código de Comercio; toda vez que **ese tipo de contratos tienen el carácter de acto de comercio**, con fundamento en el artículo 75, fracción VI, del mismo código.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

73. Conforme a las consideraciones expuestas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

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.



VIII. DECISIÓN

74. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el apartado VI de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalado en el apartado VII de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos jurisdiccionales en cita y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 134/2022 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 1208, con número de registro digital: 2025566.

Las tesis aislada (IV Región) 2o.8 C (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), 1a./J. 72/2014 (10a.) y 1a./J. 73/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, respectivamente.



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.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 139/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PLENO DEL DE-
CIMOPRIMER 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.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El representante de una empresa aseguradora denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados de Circuito y un Pleno de Circuito. El denunciante señaló que existe discrepancia en relación con la obligación de las empresas aseguradoras de entregar a las personas aseguradas las condiciones generales que rigen al contrato respectivo. Lo anterior, pues para el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito es suficiente una leyenda impresa que establezca que, al recibir la póliza, la persona asegurada da por recibida y enterada de las condiciones que rigen el contrato; mientras que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno del Decimoprimer Circuito sostuvieron que la empresa debe demostrar fehacientemente que comunicó dichas condiciones, por lo que las impresiones puestas unilateralmente por la empresa en la póliza son insuficientes para acreditar que entregó las condiciones generales y, en consecuencia, no pueden surtir efecto contra la persona contratante.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I	Competencia	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	4



II	Legitimación	La denuncia de contradicción de criterios fue presentada por parte legitimada.	4
III	Criterios denunciados	1. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (amparo directo 239/2021) 2. Pleno del Decimoprimer Circuito (contracción de tesis 2/2019)	5 a 19
IV	Existencia de la contradicción de criterios	Primer requisito. Sí existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Segundo requisito. Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos: los tribunales contendientes llegaron a conclusiones distintas en relación con la obligación de las empresas aseguradoras de entregar las condiciones generales que rigen el contrato de seguro. Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica: ¿La obligación a cargo de las compañías de seguros de entregar las condiciones generales del contrato de seguro se acredita con una leyenda impresa en la póliza respectiva que indique que la persona asegurada recibió dichas condiciones o, en cambio, debe existir una prueba que acredite fehacientemente que fueron entregadas?	19 a 24
V	Estudio	Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por esta Primera Sala.	24 a 42
VI	Decisión	PRIMERO.—Existe contradicción entre los criterios sustentados por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno del Decimoprimer Circuito. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el apartado V del presente fallo. TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.	42



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 139/2022, suscitada entre el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno del Decimoprimer Circuito.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la obligación de las compañías de seguros de **entregar las condiciones generales del contrato** se acredita con la sola **impresión de una leyenda en la carátula de póliza respectiva** que indique que la persona asegurada recibió y se da por enterada de dichas condiciones o, en cambio, si debe existir la **manifestación expresa de la parte contratante que acredite fehacientemente que recibió las condiciones generales del contrato de seguro**.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. El veintiuno de abril de dos mil veintidós, el señor *****¹, en representación de ***** (en adelante *****), denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 239/2021, en contra de lo resuelto por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** en el amparo directo 158/2008, así como el **Pleno del Decimoprimer Circuito** en la contracción de tesis 2/2019.

2. El denunciante señaló que existe discrepancia entre los criterios de los órganos judiciales contendientes en relación con la obligación de las empresas

¹ El señor ***** presentó la denuncia por conducto del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano que a su vez la remitió al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito.



aseguradoras de entregar a las personas aseguradas las condiciones generales del contrato.

3. Lo anterior, pues para el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito **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.** Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno del Decimoprimer Circuito sostuvieron que **la impresión en la póliza de una leyenda de esa naturaleza no es suficiente para acreditar que la compañía entregó las condiciones generales,** pues es indispensable que exista una manifestación expresa de la persona asegurada que haga constar que efectivamente las recibió.

4. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintidós, el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito registró la contradicción de tesis con el número 10/2022, **asumió competencia** para conocer de la contradicción entre los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito y ordenó remitir versión digitalizada de diversas constancias a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resuelva lo conducente respecto de la denuncia entre órganos jurisdiccionales de distintos circuitos.

5. El veintiséis de mayo de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contradicción entre el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** y el **Pleno del Decimoprimer Circuito,** ordenó formar y registrar el expediente con el número 139/2022, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

6. **Avocamiento e integración.** Por acuerdo de nueve de junio de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala determinó el avocamiento del asunto y el diez de junio siguiente dictó un acuerdo por el que tuvo debidamente integrado el expediente, por lo que ordenó el envío de los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



I. COMPETENCIA

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de distintos circuitos, cuyo tema de fondo se relaciona con la materia civil, competencia de la Primera Sala.²

II. LEGITIMACIÓN

8. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política del País y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, ya que la formuló el señor ***** , representante de ***** , parte quejosa en el juicio de amparo directo **239/2021**, del índice del **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en el que se estableció uno de los criterios contendientes en la presente contradicción.³

² Al respecto, en la contradicción de tesis 271/2014, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que son procedentes las contradicciones suscitadas **entre Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de diversos circuitos**.

³ **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Jueces o los Jueces de Distrito **o las partes en los asuntos que las motivaron.**"

También es aplicable la tesis 2a./J. 152/2008, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA.". Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, registro digital: 168488. Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada



III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Para una mejor comprensión del asunto, y con la finalidad de determinar la existencia de la contradicción de criterios, en este apartado se desarrollan los elementos relevantes de los asuntos que fueron analizados por los Tribunales Colegiados y la parte medular de los criterios que son denunciados como contradictorios.

III.1 Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

10. Hechos.⁴ El veinticuatro de julio de dos mil diecinueve, ***** celebró un contrato de seguro con la compañía ***** con la finalidad de recibir protección contra gastos médicos en favor suyo y de su familia. En dicho contrato se estipuló un reconocimiento de antigüedad desde el veinticinco de agosto de dos mil dieciocho, en virtud que desde esa fecha tenía celebrado un contrato de seguro con otra compañía.

11. El veinte de febrero de dos mil veinte nació la niña *****, hija del señor ***** y su esposa la señora *****. El seis de marzo siguiente el señor ***** solicitó a un agente de ***** que la niña recién nacida fuera dada de alta como persona asegurada en la póliza que ya tenía contratada. Posteriormente, solicitó el reembolso de los gastos médicos derivados del nacimiento, sin embargo, la compañía de seguros se negó a pagar ya que la madre no contaba con el mínimo de antigüedad requerido.

12. Juicio de origen. El veintiocho de mayo de dos mil veinte, el señor *****, por propio derecho y en representación de su hija *****, promovió un juicio oral mercantil en contra de *****, de quien demandó el pago de \$***** (*****), derivado de diversos gastos hospitalarios y honorarios

de las contradicciones de tesis 6/98-PL, 40/2001-SS, 33/2005-PL, 182/2007-SS y 111/2008-SS. La contradicción de tesis 111/2008-SS fue resuelta por la Segunda Sala, el 24 de septiembre de 2008, por unanimidad de cinco votos.

⁴ Los hechos y antecedentes procesales fueron obtenidos de la sentencia relativa al amparo directo 239/2021, del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, así como del expediente electrónico consultado en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).



pediátricos por la atención médica que recibió la niña ***** después de nacer. El señor ***** también demandó el pago de intereses moratorios; el reconocimiento de antigüedad de su hija como asegurada desde la fecha de su nacimiento y los gastos y costas.

13. Al contestar la demanda ***** manifestó que no era procedente el pago de la cantidad reclamada, ni el reconocimiento de la niña ***** como asegurada desde la fecha de su nacimiento, ya que no cumplió una de las condiciones establecidas en el contrato de seguro, consistente en que al momento del nacimiento la madre asegurada debía tener por lo menos diez meses de cobertura continua con ***** . En el caso, la madre sólo tenía seis meses con veintisiete días de antigüedad desde que se celebró el contrato con esa compañía.

14. **Sentencia de primera instancia.** El seis de abril de dos mil veintiuno, el Juez Vigésimo Séptimo de lo Civil de Proceso Oral y de Extinción de Dominio de la Ciudad de México dictó sentencia en el expediente 221/2020, mediante la cual declaró que la parte actora acreditó su acción, por lo que **condenó** a ***** a que reconociera la antigüedad de la niña ***** como asegurada desde la fecha de su nacimiento y, en consecuencia, debía pagar la cantidad reclamada con motivo de gastos hospitalarios y honorarios pediátricos, así como intereses moratorios, sin hacer condena en costas. Dicha sentencia fue motivo de una aclaración únicamente en lo relativo a que el deducible se descontaría de la cantidad principal.

15. En la parte que interesa, el Juez de primera instancia consideró procedente la acción en virtud de que ***** **no cumplió su obligación de comunicar las cláusulas del contrato mediante la entrega de las condiciones generales**, por lo que cualquier discrepancia interpretativa debía resolverse en lo que más beneficiara a la persona asegurada.

16. Así, de las condiciones generales del contrato exhibidas en el juicio por parte de la compañía de seguros, se advertían tres tipos de antigüedades (reconocida, ***** y ***** individual). Para el Juez, el rubro "antigüedad reconocida" satisfacía el requisito de que la madre de la niña tenía más de diez meses de antigüedad con ***** al momento del nacimiento.



17. De conformidad con los artículos 7o., 20 y 24 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, **era obligación de la compañía entregar las condiciones generales del contrato de seguro** para que la contratante conociera los alcances de las antigüedades anotadas en la póliza, así como los periodos de espera en los que sustentó la negativa de cubrir los gastos médicos.⁵ ***** no acreditó que entregó tales condiciones generales, lo que es imputable a la propia aseguradora que elaboró el contrato.

18. **Juicio de amparo directo.** Inconforme con la sentencia anterior, ***** promovió un juicio de amparo directo en el que formuló los siguientes conceptos de violación:

- Fue incorrecta la determinación del Juez de primera instancia, en el sentido de que no eran aplicables las condiciones generales del contrato con motivo de que el señor ***** manifestó **no haber recibido ese documento al momento de suscribir el contrato.**

- La sentencia del Juez es contradictoria porque por una parte sostiene que no son aplicables las condiciones generales en virtud de que **la compañía de seguros no acreditó haberlas entregado**, pero después afirma que los conflictos derivados de la interpretación de las cláusulas del contrato deben resolverse en lo más benéfico para las personas aseguradas.

- Si no son aplicables las condiciones generales exhibidas por ***** al contestar la demanda, ninguna cláusula debe serlo, no sólo las que beneficien a la persona asegurada.

- Para la compañía de seguros no era obligatorio asegurar a la niña recién nacida, pues ello conlleva un proceso y una aceptación por parte de ***** ,

⁵ El Juez citó la tesis P.C.XI. J/13 (10a.), de rubro: "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.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo III, marzo de 2021, página 2271, número de registro digital: 2022849, emitida por el Pleno del Decimoprimer Circuito en la contradicción de tesis 2/2019.



de ahí que no es procedente el reembolso solicitado. Además, se trata de erogaciones realizadas antes de que la niña fuera dada de alta como asegurada, por lo que hubo dolo y mala fe de la contraparte.

- En caso de que ***** tuviera conocimiento sobre algún siniestro relacionado con el nacimiento de la niña, por ningún motivo hubiera aceptado asegurarla, por lo que es nulo cualquier acto posterior por el cual se pretendiera dar de alta a la menor de edad.

- Es falso que el señor ***** hubiera manifestado que nunca se le entregaron las condiciones generales del contrato, ya que en la demanda hizo referencia a los alcances de las cláusulas, lo que significa que **tenía conocimiento de su contenido**.

- Con la demanda inicial **el actor exhibió la póliza** y un documento denominado "*explicación de flex ******", que contiene una explicación clara y precisa de las coberturas amparadas en la póliza de seguro.

- Durante el juicio el señor ***** introdujo como hecho novedoso **que no se le entregó un ejemplar de las condiciones generales**, sin embargo, **en la carátula de la póliza, exhibida por el propio actor**, se hace constar textualmente lo siguiente:

"... Al recibir mi póliza, **me doy por recibido y enterado del contenido y alcance de las condiciones generales y particulares que rigen este contrato de seguro**.

"Como contratante hago constar que me he enterado de las condiciones generales de la póliza que **se encuentran disponibles en ... para consulta** y expresamente declaro mi conformidad con ellas. ..."

- Por lo anterior, **el Juez responsable debió tener acreditado que la persona asegurada sí recibió las condiciones generales** y tenía pleno conocimiento que, al nacimiento de la niña, la madre asegurada debía tener por lo menos diez meses de cobertura continua en la póliza contratada o de antigüedad en ***** *individual* para recibir protección, pues la antigüedad reconocida no era aplicable para este efecto.



19. Sentencia. En sesión correspondiente al veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** dictó sentencia en la que declaró fundado el concepto de violación relacionado con la entrega de las condiciones generales del contrato y **concedió el amparo** por las consideraciones siguientes:

- El tribunal destacó que el argumento principal del Juez de primera instancia para tomar en cuenta la "antigüedad reconocida" en la póliza, y no la denominada "***** individual", consistió en que ***** no demostró haber **entregado las condiciones generales del contrato**, donde se establecieron los alcances de las antigüedades anotadas en la carátula de póliza respectiva.

- Asimismo, el tribunal hizo notar que para el Juez responsable **no eran suficiente las leyendas o expresiones impresas contenidas en la póliza que indicaran que se recibieron tales condiciones**, porque con esas anotaciones la persona asegurada no conoce los alcances que regirán la relación jurídica.

- El colegiado declaró fundado uno de los conceptos de violación, pues contrario a lo que consideró la autoridad responsable, la compañía aseguradora demandada **sí cumplió con la obligación de entregar al asegurado las condiciones generales del seguro**.

- Esa circunstancia se demostró **a través de la leyenda impresa** en la segunda hoja de la póliza exhibida por el actor, de la que se desprende textualmente lo siguiente: "**Al recibir mi póliza, me doy por recibido y enterado del contenido y alcance de las condiciones generales y articulares que rigen este contrato de seguro**". Lo que es **suficiente para tener satisfecho el conocimiento** de las condiciones generales del contrato.

- Lo anterior, ya que conforme al artículo 1,298 del Código de Comercio, el documento que un litigante presenta, prueba plenamente en su contra.⁶

⁶ **Artículo 1298.** El documento que un litigante presenta, prueba plenamente en su contra, en todas sus partes, aunque el colitigante no lo reconozca."



- En ese sentido, si el actor acompañó a su escrito de demanda la póliza de seguro con la leyenda indicada, **el hecho ahí descrito prueba plenamente en su contra**. Esto es, **que al contratar la póliza la persona asegurada también recibió las condiciones generales del seguro** y tuvo conocimiento de las particularidades del contrato.

- Al quedar demostrado que la compañía aseguradora sí entregó el documento referido, el problema **ya no se trata en determinar si el actor conocía o no las condiciones del contrato**, en su lugar, el juzgado de primera instancia debía interpretar las cláusulas para resolver cual es la antigüedad aplicable al caso y resolver el conflicto.

- En consecuencia, el Tribunal Colegiado concedió el amparo para el efecto de que el Juez responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada, dictara otra en la que **prescindiera de considerar que las condiciones generales no fueron entregadas** y, con libertad de jurisdicción, interpretara las cláusulas relacionadas con las antigüedades señaladas en la póliza base de la acción, a fin de determinar que antigüedad debe prevalecer en el caso.⁷

III.2 Pleno del Decimoprimer Circuito

20. Contradicción de tesis. El Pleno del Decimoprimer Circuito conoció de una contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados que sostuvieron consideraciones discrepantes respecto de la **obligación de las compañías aseguradoras de comunicar a sus clientes el contenido del contrato de seguro**

⁷ En cumplimiento, el diecisiete de enero de dos mil veintidós, el Juez Vigésimo Séptimo de lo Civil de Proceso Oral y de Extinción de Dominio de la Ciudad de México dictó sentencia en el expediente 221/2020, en la que realizó el estudio de las cláusulas de antigüedad y resolvió que a la madre se le reconoció una antigüedad desde del veinticinco de agosto de dos mil dieciocho, por lo que esa fecha debía tomarse en cuenta para efectos del requisito de antigüedad. En consecuencia, el Juez condenó a la aseguradora a que reconociera a la niña como asegurada desde la fecha de su nacimiento y a pagar los conceptos de gastos médicos e intereses moratorios. El diez de febrero de dos mil veintidós el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito declaró cumplida la sentencia de amparo.



mediante la entrega de las condiciones generales.⁸ Los criterios contendientes en ese asunto fueron los siguientes:

a) El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito** al resolver el amparo directo 14/2018,⁹ determinó que **no es suficiente para acreditar que la persona asegurada conocía los términos y condiciones generales del contrato, cuando la póliza tenía una leyenda impresa o el hecho de que en determinada cláusula se estipulara que el asegurado podría consultarlas a través de una página de Internet**, sino que debe quedar efectivamente acreditado que la empresa aseguradora entregó e hizo del conocimiento de la persona contratante las condiciones generales.

b) El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito** en el amparo directo 841/2018,¹⁰ determinó que si **en la caratula de la póliza respectiva está impresa una leyenda que indique que al recibir tal póliza se entregaron también las condiciones generales del contrato, es prueba suficiente para presumir que se hizo dicha entrega** y la persona asegurada conocía los alcances del contrato de seguro.

21. Criterio. El Pleno del Decimoprimer Circuito llegó a la conclusión de que las empresas aseguradoras tienen la obligación de entregar las condiciones generales del contrato, lo que se satisface cuando **la institución de seguros demuestra fehacientemente que la persona asegurada las recibió** y, por tanto, que formaron parte de su voluntad al suscribir el contrato. Dicha obligación **no se suple con leyendas o impresiones incluidas en la carátula de las pólizas**

⁸ Los hechos y antecedentes procesales fueron obtenidos de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 2/2019, del índice del Pleno del Decimoprimer Circuito, así como de los expedientes electrónicos consultados en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

⁹ El asunto derivó de un juicio ordinario mercantil, en el que ***** demandó de ***** el cumplimiento de un contrato de seguro de vida e invalidez. La señora ***** acudió a la instancia judicial con motivo del rechazo por parte de la institución de seguros para cubrir determinadas cantidades de dinero bajo el argumento de que **no se cumplieron diversas condiciones pactadas en el contrato**.

¹⁰ El asunto derivó de un juicio oral mercantil, en el que ***** demandó de ***** el cumplimiento de un contrato de seguro de automóvil. La señora ***** acudió a la instancia judicial con motivo de que la institución de seguros se negó a cubrir determinados daños de un vehículo, en virtud de que **no estaban contemplados en las condiciones del contrato**.



respectivas o en alguna parte del contrato, pues esas anotaciones **no demuestran que la persona asegurada conoció los alcances que regirán la relación jurídica**. Las consideraciones de esa determinación fueron las siguientes:

- Ante la dificultad de establecer de manera individualizada el contenido de cada contrato de seguro, diversas compañías optaron por elaborar **contratos generales que aplican para todas personas que adquirieran el mismo bien o servicio**.

- Dichos documentos se denominan contratos de adhesión, cuyas cláusulas son redactadas por una de las partes (aseguradora), mientras que la otra parte (persona asegurada) se limita a aceptarlas o rechazarlas.

- El legislador federal ha buscado establecer medidas idóneas para lograr, en lo posible, el equilibrio entre las compañías y las personas que adquieren bienes y servicios.

- Una de esas medidas radica en imponer al proveedor (aseguradora) la obligación de proporcionar la más amplia información al adquirente de los productos o servicios para que realice la suscripción consciente y libre del acuerdo de voluntades.

- De los artículos 200, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, 7o., 20 y 24 de la Ley sobre el Contrato de Seguro,¹¹ **deriva la obli-**

¹¹ **Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**

"Artículo 200. Las instituciones de seguros, al realizar su actividad, deberán observar los siguientes principios:

"...

"IV. Indicar de manera **clara y precisa en la documentación contractual de las operaciones de seguros y la relacionada con éstas, el alcance, términos, condiciones**, exclusiones, limitantes, franquicias o deducibles y cualquier otra modalidad que se establezca en las coberturas o planes que ofrezca la institución de seguros, así como los derechos y obligaciones de los contratantes, asegurados o beneficiarios. De igual manera, se deberá procurar claridad y precisión en la comunicación individual o colectiva que por cualquier medio realicen las instituciones de seguros con sus asegurados, contratantes y beneficiarios o con el público en general; ..."

Ley sobre el Contrato de Seguro



gación a cargo de la compañía de demostrar que entregó la póliza y el documento en el que consten las condiciones generales.

- Sin que deje abierta la posibilidad de que tal información pueda ser conocida por las personas aseguradas **mediante la observación o investigación que hagan en sitios o páginas de Internet**, ni ninguna otra situación análoga, **como sería una leyenda impresa en la carátula de la póliza que refiera que con la entrega de ese documento también fueron entregadas las condiciones generales del seguro.**

- Si bien tales expresiones constituyen en todo caso una presunción de que la persona asegurada conoció los alcances del contrato, **esa presunción es insuficiente jurídicamente para acreditar que se cumplió con la obligación de entregar las condiciones al momento de la firma.**

- La experiencia en materia de seguros indica que **la demostración de que fueron entregadas dichas condiciones se satisface con la firma de recibo por parte del contratante**, sin que ésta sea la única forma de acreditar el cumplimiento de la obligación.

- En materia de contratos de seguros **la ley busca en la medida de lo posible el equilibrio entre las partes**, lo que sólo se logra cuando la empresa

"Artículo 7o. Las condiciones generales del seguro deberán figurar en el mismo formulario de oferta suministrado por la empresa aseguradora, o bien remitirse al proponente para que éste las incluya en la oferta del contrato que ha de firmar y entregar a la empresa. El proponente no estará obligado por su oferta si la empresa no cumple con esta disposición. En todo caso, **las declaraciones firmadas por el asegurado serán la base para el contrato si la empresa le comunica su aceptación dentro de los plazos que fija el artículo 6o. de la presente ley."**

"Artículo 20. La empresa aseguradora estará **obligada a entregar al contratante del seguro, **una póliza en la que consten los derechos y obligaciones** de las partes. La póliza deberá contener:
..."**

"Artículo 24. Para que puedan surtir efectos probatorios contra el asegurado, será indispensable que estén escritos o impresos en caracteres fácilmente legibles, tanto la póliza como los documentos que contengan cláusulas adicionales de la misma, los certificados individuales de seguro de grupo, los certificados de pólizas abiertas, los certificados provisionales de pólizas, las notas de cobertura, las solicitudes de seguro, los formularios de ofertas suministrados por las empresas y, en general, todos los documentos usados en la contratación del seguro."



aseguradora acredita indudablemente haber entregado la póliza y las condiciones generales al contratante.

- En la elaboración de los contratos de adhesión no participa la persona que adquiere el servicio y en la negociación se encuentra en un plano de desigualdad. Esa circunstancia se agrava si en la póliza sólo se indica que al recibirla también recibió las condiciones generales, o que pueden ser consultadas en una página de Internet.

- En consecuencia, si en un contrato de seguro o en la póliza que ampara el servicio correspondiente, sólo se contienen las siguientes expresiones: "***Al recibir esta carátula de póliza se entregan también las condiciones generales, especiales y particulares que integran su contrato de seguro***"; "***Las condiciones generales pueden también ser consultadas en la página ...***"; o "***En virtud de que la acreditante tiene contratados seguros colectivos, no es procedente la expedición de pólizas individuales, sin embargo el acreditado podrá consultar las condiciones generales de las pólizas a través de la página de Internet ...***", sin que haya una constancia fehaciente y contundente que acredite que el adquirente de los servicios de seguro tuvo total conocimiento de las condiciones generales, entonces no se cumple con el objetivo de las normas citadas.

- La entrega de ese documento debe constar fehacientemente, ya sea con la firma de recibo del asegurado al momento de celebrar el contrato, con la confesión de haberlas recibido, con la constancia respectiva de medio electrónico o con otros elementos de prueba idóneos.

22. Del criterio emitido en la contradicción de tesis 2/2019, el Pleno del Decimoprimer Circuito emitió la tesis jurisprudencial PC.XI. J/3 C (10a.), de contenido siguiente:

"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. Los artículos 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas (antes 36, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Sociedades



Mutualistas de Seguros), 7o., 20 y 24 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, obligan a la aseguradora a informar con claridad y precisión el alcance y términos de las condiciones generales que deben regir el seguro contratado, y entregar al adquirente de los servicios el documento en el que conste fehacientemente la información relativa a los derechos y obligaciones de las partes. Este imperativo de entregar se colma cuando la institución de seguros demuestra fehacientemente que el asegurado las recibió y, por tanto, formaron parte de su voluntad al suscribir el contrato y recibo de tales condiciones generales; de manera que la omisión de ese acto de comunicar amplia, debida y fehacientemente los puntos que regirán la relación contractual de seguro, conlleva no cumplir con el deber de informar el alcance de los servicios contratados, y la misma no se suple con leyendas o expresiones incluidas por la aseguradora en determinadas cláusulas del contrato o en las carátulas de las pólizas respectivas, ya que con esas anotaciones, el asegurado no se impone de los alcances que regirán la relación jurídica, y no le son exigibles."¹²

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

23. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para determinar la existencia de una contradicción de criterios, es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: **i)** hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial a través de consideraciones lógico-jurídicas para justificar la resolución y **ii)** que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre esa misma cuestión jurídica divergente en las resoluciones respectivas, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.¹³

¹² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis PC.XI. J/3 C (10a.), Libro 84, Tomo III, marzo de 2021, página 2271, registro digital: 2022849.

¹³ Tesis P. /J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120. Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 36/2007-PL, 34/2007-PL, 37/2007-PL, 45/2007-PL y 6/2007-PL.



24. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido también que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de criterios, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

i) La resolución de alguna cuestión litigiosa por parte de los tribunales contendientes en la que hayan tenido que plasmar su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método;

ii) La existencia en los criterios de dichos tribunales de un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada haya girado en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y

iii) La configuración de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.¹⁴

25. La unificación de criterios es una cuestión que contempla la Constitución Política del País y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan criterios discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

26. Con esas precisiones, esta Primera Sala considera que **sí existente la contradicción de criterios** denunciada, pues los órganos jurisdiccionales arribaron a conclusiones distintas en cuanto a la obligación de las empresas aseguradoras de comunicar a sus clientes el contenido del contrato de seguro **mediante la entrega de las condiciones generales.**

¹⁴ Tesis 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Jurisprudencia emitida por la Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077. Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 124/2008-PS, 123/2009, 168/2009, 262/2009 y 235/2009. La contradicción de tesis 235/2009 fue resuelta por la Primera Sala, el 23 de septiembre de 2009, por unanimidad de cuatro votos.



IV.1 Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial

27. Este requisito se satisface porque los Tribunales Colegiados contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para emitir sus resoluciones.

28. Los órganos contendientes decidieron sobre un amparo directo y una contradicción de criterios donde analizaron la manera de acreditar que las compañías de seguros entregaron las condiciones generales a la parte contratante de sus servicios. Al emitir sus resoluciones, desarrollaron consideraciones jurídicas para fallar de una forma u otra.

IV.2 Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos

29. Este segundo requisito también se satisface, ya que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado.

30. Al resolver los asuntos sometidos a su consideración, los órganos jurisdiccionales contendientes llegaron a conclusiones distintas en relación con la obligación a cargo de las empresas aseguradoras de comunicar a sus clientes los alcances del contrato de seguro **mediante la entrega del documento denominado condiciones generales.**

31. El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito 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.

32. Por su parte, el Pleno del Decimoprimer Circuito sostuvo que la impresión en la póliza de una leyenda de esa naturaleza o la remisión a una página de Internet, no es suficiente para acreditar que la compañía entregó las condiciones generales del contrato de seguro, en virtud de que es indispensable que



exista una manifestación expresa de la persona asegurada que haga constar que efectivamente las recibió, como puede ser la firma o confesión, una constancia de medio electrónico o cualquier otra prueba idónea, sin que sean suficientes las presunciones.

33. Del contraste entre las consideraciones sustentadas en las resoluciones de queja en estudio, se obtiene una genuina contradicción de criterios en cuanto a la obligación de las compañías de seguros de **entregar las condiciones generales del contrato** y la forma como se acredita dicha circunstancia.

34. En consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito relativo a la existencia de un diferendo en criterios interpretativos entre tribunales sobre una misma cuestión jurídica.

IV.3 Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.

35. Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contentivos se formula la siguiente cuestión:

• **¿La obligación a cargo de las compañías de seguros de entregar las condiciones generales del contrato de seguro se acredita con una leyenda impresa en la póliza respectiva, que indique que la persona asegurada recibió dichas condiciones o, en cambio, deben existir otros elementos que acrediten fehacientemente que fueron entregadas?**

V. ESTUDIO

36. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la presente sentencia, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.



37. La presente contradicción de criterios tiene su origen en casos en los que diversas personas demandaron el cumplimiento de contratos de seguro, ante la oposición de compañías aseguradoras de cubrir determinados gastos bajo el argumento de que las coberturas reclamadas no estaban contempladas en las condiciones generales del contrato, respecto las cuales se puso en duda que hayan sido entregadas junto con la póliza respectiva.

38. Con esa precisión, en primer término, se expondrán las particularidades del contrato de seguro y la forma en que se contrata, para después determinar si las leyendas impresas en las pólizas del contrato de seguro o la remisión a una página de Internet es suficiente para acreditar que las condiciones generales del contrato fueron debidamente entregadas y comunicadas a la persona asegurada.

39. Esta Primera Sala ya ha establecido las notas distintivas del contrato de seguro en la contradicción de tesis 90/2013, consideraciones que se adoptan en el presente caso.¹⁵

40. Conforme al artículo 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro, el objeto del contrato consiste en que la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño provocado por la actualización de un siniestro,¹⁶ sin que ello implique que el pago de la suma de dinero sea la única obligación que adquiere la aseguradora.

41. El contrato de seguro es un **contrato bilateral**, oneroso y aleatorio, en virtud de que tanto la aseguradora como el asegurado asumen derechos y obligaciones que son correlativos.

¹⁵ Resuelta en sesión de ocho de mayo de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia de esta Primera Sala de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, y por unanimidad de votos en cuanto al fondo del asunto.

¹⁶ **"Artículo 1o.** Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato."



a) Es bilateral porque el contratante se obliga al pago de la prima estipulada durante toda la vigencia del contrato y la aseguradora, a su vez, se obliga al pago de la suma asegurada en caso de actualizarse el siniestro amparado.

b) Lo oneroso del contrato deriva de que existen provechos y gravámenes recíprocos; y,

c) Es aleatorio porque la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible evaluar la ganancia o pérdida respecto de cada contrato de seguro en particular, hasta el momento en que el acontecimiento se realice.

42. Así, los elementos esenciales del contrato de seguro son la **empresa aseguradora**, el contratante o tomador, la persona o bien asegurado, el riesgo, la prima (pago), la prestación del asegurador (resarcimiento del daño o el pago de la suma) y la **póliza** (existencia del contrato por escrito).

43. El elemento "empresa", que se desprende de los artículos 1o. y 2o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro consiste en que no puede existir un seguro aislado u ocasional, sino que **un contrato de seguro necesariamente presupone la reunión de un gran número de riesgos de la misma especie**, lo que requiere de una organización económica rigurosamente técnica, indispensable para lograr la compensación de los riesgos, según las leyes de la estadística.¹⁷

44. Sobre el perfeccionamiento del contrato, la ley dispone que ello acontece desde el momento en que el proponente tenga conocimiento de la aceptación de la oferta, lo cual no puede sujetarse, entre otros supuestos, al pago de la prima, por lo que las obligaciones de la aseguradora se perfeccionan con el consentimiento o aceptación, incluso verbal.¹⁸ Por tanto, la empresa aseguradora

¹⁷ **Artículo 2o.** Las empresas de seguros sólo podrán organizarse y funcionar de conformidad con la Ley General de Instituciones de Seguros."

¹⁸ **Artículo 21.** El contrato de seguro:



no podrá eludir la responsabilidad por la realización del riesgo, por medio de cláusulas en que convenga que el seguro no entrará en vigor sino después del pago de la primera prima o de la fracción de ella.¹⁹

45. En cuanto al elemento que nos interesa en esta contradicción, el artículo 20 de la ley señala **los requisitos que debe contener la póliza**, incluyendo el momento a partir del cual se garantiza el riesgo, la persona o cosa asegurada, la naturaleza de los riesgos garantizados, la duración del contrato de seguro y **demás cláusulas que deban figurar en el contrato conforme a la ley y las que lícitamente hubieren convenido las partes.**²⁰

46. Como se aprecia, **el contrato de seguro es consensual**, pues basta el acuerdo de voluntades de las partes para que surta efectos y, por tanto, **la póliza únicamente será el medio de prueba de la existencia del contrato de seguro**, pues el perfeccionamiento no puede condicionarse a su emisión.

47. En el contrato de seguro, el proponente es quien realiza la oferta del contrato, esto es, quien desea contratar la protección del seguro con la empresa

"I. Se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta. En los seguros mutuos será necesario, además, cumplir con los requisitos que la ley o los estatutos de la empresa establezcan para la admisión de nuevos socios;

"II. No puede sujetarse a la condición suspensiva de la entrega de la póliza o de cualquier otro documento en que conste la aceptación, ni tampoco a la condición del pago de la prima; ..."

¹⁹ "Artículo 35. La empresa aseguradora no podrá eludir la responsabilidad por la realización del riesgo, por medio de cláusulas en que convenga que el seguro no entrará en vigor sino después del pago de la primera prima o fracción de ella."

²⁰ "Artículo 20. La empresa aseguradora **estará obligada a entregar al contratante del seguro, una póliza en la que consten los derechos y obligaciones de las partes.** La póliza deberá contener:

"I. Los nombres, domicilios de los contratantes y firma de la empresa aseguradora;

"II. La designación de la cosa o de la persona asegurada;

"III. La naturaleza de los riesgos garantizados;

"IV. El momento a partir del cual se garantiza el riesgo y la duración de esta garantía;

"V. El monto de la garantía;

"VI. La cuota o prima del seguro;

"VII. En su caso, la mención específica de que se trata de un seguro obligatorio a los que hace referencia el artículo 150 Bis de esta ley, y

"VIII. **Las demás cláusulas que deban figurar en la póliza**, de acuerdo con las disposiciones legales, así como las convenidas lícitamente por los contratantes."



aseguradora y, por tanto, **llena y firma el formulario que se le entrega**. Conforme a la teoría general de las obligaciones, para que exista una oferta de contrato, se requiere que se realice una declaración de voluntad de contratar con una persona determinada y **que esa declaración de voluntad contenga los elementos esenciales del contrato que se desea celebrar o, al menos, datos suficientes para determinarlos**, como lo son en el caso del contrato de seguro, el riesgo que se desea asegurar y elementos para determinar su intensidad, el monto de la suma asegurada que se desea contratar y el rango de la prima que se puede pagar, lo cual sólo se obtiene cuando el interesado llena el formulario y lo presenta a la aseguradora.

48. De esta manera, las condiciones generales que emiten las aseguradoras para cada tipo de contrato de seguro, no pueden considerarse como una oferta de contrato, porque como su nombre lo dice, contienen "**condiciones generales**" para el público en general que carecen de las **circunstancias o condiciones especiales que se requieren para poder determinar los elementos específicos de cada contrato**, de manera que se traducen sólo en invitaciones al público en general para hacer alguna oferta a la aseguradora.

49. La aseguradora debe analizar la relación entre la gravedad del riesgo que se pretende asegurar, el monto de la suma asegurada y la capacidad económica del proponente, para evitar que la suma asegurada pueda ser excesiva o el monto de la prima inadecuado, así como, para fijar las condiciones en que la aseguradora pueda aceptar el seguro propuesto, como la extensión de la cobertura, limitaciones del riesgo, exclusiones, determinación de deducibles, etcétera.

50. Ahora bien, el Código Civil Federal,²¹ supletorio del Código de Comercio, y éste a su vez de la Ley sobre el Contrato de Seguro, dispone que **el**

²¹ "Artículo 1,794. Para la existencia del contrato se requiere:

"I. Consentimiento;

"II. Objeto que pueda ser materia del contrato. ..."

"Artículo 1,796. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento; excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los



consentimiento es un elemento de existencia de los contratos, que requiere de **dos emisiones de voluntad sucesivas para perfeccionarse**: i) una oferta dirigida a una persona determinada, con los elementos esenciales del contrato que se propone celebrar, y ii) una aceptación lisa y llana, ya que en caso contrario, la aceptación hace las veces de una contraoferta, la cual podrá ser expresa o tácita.

51. La aceptación será expresa si se da a conocer mediante la emisión de la póliza, mediante comunicación verbal, ya sea directamente o a través de un intermediario (generalmente el agente de seguros), o por la emisión de alguna carta de aceptación. En cambio, el consentimiento será tácito en caso de aceptar el pago de la prima, sin establecer alguna salvedad al efecto.

52. La Ley sobre el Contrato de Seguro es precisa al imponer que el contrato se perfecciona en el momento en que el proponente tiene conocimiento de la aceptación de la oferta por parte de la aseguradora, dentro de los periodos que señala el artículo 6o. y, por ende, **cuando el contrato se perfecciona surte efectos entre las partes y son exigibles los derechos y obligaciones estipulados para ambas.**

53. Ahora bien, en la actualidad y dado que las empresas aseguradoras reúnen un gran número de personas aseguradas, **no es común que se pacte un contrato con cláusulas diferenciadas para todos y cada uno de los con-**

contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley."

"Artículo 1,803. El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente:

"I. Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y

"II. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente."

"Artículo 1,804. Toda persona que propone a otra la celebración de un contrato fijándole un plazo para aceptar, queda ligada por su oferta hasta la expiración del plazo."

"Artículo 1,807. El contrato se forma en el momento en que el proponente reciba la aceptación, estando ligado por su oferta según los artículos precedentes."

"Artículo 1,810. El proponente quedará libre de su oferta cuando la respuesta que reciba no sea una aceptación lisa y llana, sino que importe modificación de la primera. En este caso la respuesta se considera como nueva proposición que se regirá por lo dispuesto en los artículos anteriores."



tratos, en ese sentido, las empresas y compañías (de seguros) han optado por elaborar contratos generales para un determinado grupo que adquiere un mismo servicio, los cuales, la ley y la doctrina han denominado contrato de adhesión.

54. Conforme a lo dispuesto en el artículo 56, segundo párrafo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, **un contrato de adhesión es el elaborado unilateralmente por una institución financiera**,²² cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios **sean uniformes para los usuarios**.²³

55. La ley dispone que los contratos de adhesión que utilicen las instituciones financieras para la celebración de operaciones con usuarios no deberán contener cláusulas abusivas.²⁴ Existen algunas medidas de protección para las personas que adquieren seguros, por ejemplo, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros revisa y, en su

²² "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"IV. **Institución financiera**, en singular o plural, a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, fondos de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, casas de cambio, **instituciones de seguros**, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, PENSIONISSSTE, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias, las instituciones de tecnología financiera, y cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los usuarios; ..."

²³ "**Artículo 56.** Como una medida de protección al usuario, la Comisión Nacional revisará y, en su caso, propondrá a las instituciones financieras, modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados en sus diversas operaciones, en términos de lo dispuesto en la fracción XVIII, del artículo 11 de esta ley.

"Se entenderá por contrato de adhesión, para efectos de esta ley, aquél elaborado unilateralmente por una institución financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios sean uniformes para los usuarios."

²⁴ "**Artículo 56 Bis.** Los contratos de adhesión que utilicen las instituciones financieras para la celebración de operaciones con usuarios, en adición a los requisitos a los que están sujetos conforme a ésta y, en su caso, otras leyes, no deberán contener cláusulas abusivas."



caso, propone a las compañías modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados en sus diversas operaciones.²⁵

56. Sin embargo, una de las principales medidas de protección, tanto para la empresa aseguradora como para las personas que contratan sus servicios, es **tener claridad sobre lo que se está contratando y las excepciones al pacto de voluntades**, es decir, que ambas partes tengan seguridad jurídica en la relación contractual, pues esta Primera Sala ha sostenido que ese principio es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

57. La seguridad jurídica consiste en que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que las personas sepan a qué atenerse, así como los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.²⁶ Si bien la seguridad jurídica ha sido entendida generalmente para las normas y leyes que emite el Estado, dicho principio también rige en las relaciones entre particulares en materia contractual.²⁷

²⁵ **Artículo 56.** Como una medida de protección al usuario, la Comisión Nacional revisará y, en su caso, propondrá a las instituciones financieras, modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados en sus diversas operaciones, en términos de lo dispuesto en la fracción XVIII, del artículo 11 de esta ley."

²⁶ Ver tesis: 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, registro digital: 2002649.

²⁷ Ver tesis: 1a./J. 15/2012 (9a.), de rubro y texto siguientes: "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 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**



58. Como quedó establecido en párrafos anteriores, el contrato de seguro presupone la reunión de un gran número de riesgos de la misma especie, por lo que las compañías de seguro han optado por elaborar contratos de adhesión. No obstante, el hecho de que dichos contratos sean elaborados por una de las partes (aseguradora), no pierden el carácter de bilaterales, en tanto que generan derechos y obligaciones recíprocas y, en consecuencia, debe existir certeza de ambas partes respecto del contenido y alcance del contrato respectivo.

59. La práctica común en la celebración de tales contratos consiste en que la persona asegurada llena un formulario y la empresa entrega la póliza respectiva en términos del artículo 20 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, la cual debe contener las cláusulas convenidas lícitamente por las partes contratantes.²⁸ En este tipo de contratación la empresa entrega la póliza y, regularmente, hace entrega de las condiciones generales por separado. Incluso, en la actualidad con el avance tecnológico, las empresas remiten al contratante a consultar la página de Internet donde se contienen dichas condiciones generales.

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."

Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 798, registro digital: 159936.

²⁸ "Artículo 20. La empresa aseguradora **estará obligada a entregar al contratante del seguro, una póliza en la que consten los derechos y obligaciones de las partes.** La póliza deberá contener: ..."



60. El artículo 19 de la Ley sobre el Contrato de Seguro es claro en establecer que el contrato, así como las adiciones y reformas, se deben hacer **constar por escrito**. Por lo que ninguna prueba, salvo la confesional, es admisible para probar su existencia.²⁹

61. Por su parte, el artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas establece una serie de obligaciones a cargo de las compañías de seguros, como ofrecer y celebrar contratos con relación a las operaciones autorizadas, en términos de las disposiciones legales aplicables y conforme a las sanas prácticas en materia de seguros, con el propósito de lograr una adecuada selección de los riesgos que se asuman.

62. Las empresas deben indicar de manera clara y precisa **en la documentación contractual de seguros y la relacionada con éstas**, el alcance, términos, condiciones, exclusiones, limitantes, franquicias o deducibles y cualquier otra modalidad que se establezca en las coberturas o planes que ofrezca la institución de seguros, **así como los derechos y obligaciones de los contratantes, asegurados o beneficiarios**. De igual manera, se debe procurar claridad y precisión en la comunicación individual o colectiva que por cualquier medio realicen las empresas con sus asegurados, contratantes y beneficiarios o con el público en general.

63. Asimismo, las compañías deben verificar que **la documentación contractual y la nota técnica de los productos de seguros** mantengan la debida congruencia, **a fin de que las obligaciones para las partes contenidas en el contrato correspondan con las determinaciones técnicas del producto de seguros respectivo**.

64. Adicionalmente, en el caso de las instituciones de seguros que operen el ramo de salud, **deben informar por escrito o a través de cualquier medio convenido por las partes**, de los cambios en la red de servicios médicos e in-

²⁹ **Artículo 19.** Para fines de prueba, el contrato de seguro, así como sus adiciones y reformas, se harán constar por escrito. Ninguna otra prueba, salvo la confesional, será admisible para probar su existencia, así como la del hecho del conocimiento de la aceptación, a que se refiere la primera parte de la fracción I del artículo 21."



fraestructura hospitalaria ofrecidos por la institución de seguros y ofrecer planes donde el beneficiario pueda elegir médicos distintos a la red de la institución de seguros, mediante el pago de una cantidad diferencial.³⁰

65. La Ley sobre el Contrato de Seguro establece que las condiciones generales del seguro deberán figurar en el mismo formulario de oferta suministrado por la empresa aseguradora y toda declaración debe estar firmada por la persona asegurada. Asimismo, la ley establece **que para que puedan surtir efectos probatorios contra la parte asegurada**, es indispensable que estén escritos o impresos en caracteres fácilmente legibles tanto la póliza como los documentos que contengan cláusulas adicionales de la misma y, en general, **todos los documentos usados en la contratación del seguro.**³¹

³⁰ **Artículo 200.** Las instituciones de seguros, al realizar su actividad, deberán observar los siguientes principios:

"I. Ofrecer y celebrar contratos en relación a las operaciones autorizadas, en términos de las disposiciones legales aplicables y conforme a las sanas prácticas en materia de seguros, con el propósito de lograr una adecuada selección de los riesgos que se asuman;

"II. ...

"III. ...

"IV. Indicar de manera clara y precisa en la documentación contractual de las operaciones de seguros y la relacionada con éstas, el alcance, términos, condiciones, exclusiones, limitantes, franquicias o deducibles y cualquier otra modalidad que se establezca en las coberturas o planes que ofrezca la institución de seguros, así como los derechos y obligaciones de los contratantes, asegurados o beneficiarios. De igual manera, se deberá procurar claridad y precisión en la comunicación individual o colectiva que por cualquier medio realicen las instituciones de seguros con sus asegurados, contratantes y beneficiarios o con el público en general;

"V. Verificar que la documentación contractual y la nota técnica de los productos de seguros que ofrezcan al público, mantengan la debida congruencia, a fin de que las obligaciones para las partes contenidas en el contrato, correspondan con las determinaciones técnicas del producto de seguros respectivo, y

"VI. En el caso de las instituciones de seguros que operen el ramo de salud, deberán:

"a) Informar a los asegurados por escrito o a través de cualquier medio convenido por las partes, dentro de los quince días hábiles siguientes, de los cambios en la red de servicios médicos e infraestructura hospitalaria ofrecidos por la institución de seguros, los cuales deberán mantenerse de tal forma que sean suficientes para cumplir los contratos suscritos, y

"b) Ofrecer planes donde el beneficiario pueda elegir médicos distintos a la red de la institución de seguros, mediante el pago de la cantidad diferencial que resulte entre el tabulador respectivo de la propia institución de seguros y el costo de servicio que le preste el médico conforme a lo pactado."

³¹ **Artículo 7o.** Las condiciones generales del seguro deberán figurar en el mismo formulario de oferta suministrado por la empresa aseguradora, o bien remitirse al proponente para que éste



66. Es decir, tanto en la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, la Ley sobre el Contrato de Seguro y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se advierte claramente la obligación a cargo de las compañías de **comunicar y entregar tanto la póliza, como las condiciones generales y demás documentos que contengan las cláusulas que regirán en el contrato.**

67. Esta Primera Sala no desconoce que la ley establece una serie de mecanismos de protección para los usuarios de servicios financieros, por ejemplo, en términos del artículo 202 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, en el caso de los productos de seguros que se formalicen mediante contratos de adhesión, deben registrarse de manera previa ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.³²

68. Sin embargo, por una cuestión de seguridad jurídica, toda la documentación relacionada con el contrato de seguro debe constar por escrito, por lo que

las incluya en la oferta del contrato que ha de firmar y entregar a la empresa. El proponente no estará obligado por su oferta si la empresa no cumple con esta disposición. En todo caso, **las declaraciones firmadas por el asegurado serán la base para el contrato si la empresa le comunica su aceptación dentro de los plazos que fija el artículo 6o. de la presente ley.**

"Artículo 20. La empresa aseguradora estará **obligada a entregar** al contratante del seguro, **una póliza en la que consten los derechos y obligaciones** de las partes. La póliza deberá contener: ..."

"Artículo 24. Para que puedan surtir efectos probatorios contra el asegurado, será indispensable que estén escritos o impresos en caracteres fácilmente legibles, tanto la póliza como los documentos que contengan cláusulas adicionales de la misma, los certificados individuales de seguro de grupo, los certificados de pólizas abiertas, los certificados provisionales de pólizas, las notas de cobertura, las solicitudes de seguro, los formularios de ofertas suministrados por las empresas y, en general, todos los documentos usados en la contratación del seguro."

³² **"Artículo 202.** Las instituciones de seguros sólo podrán ofrecer al público los servicios relacionados con las operaciones que esta ley les autoriza, mediante productos de seguros que cumplan con lo señalado en los artículos 200 y 201 de esta ley.

"En el caso de los productos de seguros que se ofrezcan al público en general y **que se formalicen mediante contratos de adhesión, entendidos como tales aquellos elaborados unilateralmente en formatos por una institución de seguros y en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a la contratación de un seguro,** así como los modelos de cláusulas elaborados para ser incorporados mediante endosos adicionales a esos contratos, además de cumplir con lo señalado en el primer párrafo de este artículo, **deberán registrarse de manera previa ante la Comisión en los términos del artículo 203 de este ordenamiento ..."**



debe existir constancia de que la persona asegurada recibió las condiciones generales del contrato, ya sea con la firma de recibido o cualquier otro medio que demuestre fehacientemente que la empresa aseguradora entregó todos los documentos que contengan derechos, obligaciones y excepciones al contrato. Sin que sea suficiente una impresión puesta unilateralmente por la empresa en la póliza respectiva en el sentido de que la persona asegurada recibió las condiciones generales, pues es necesario que exista una manifestación por parte de la persona contratante que respalde que efectivamente recibió dicha documentación, ya sea mediante la firma de recibido o, cualquier constancia que acredite que fueron entregadas.

69. Esta Sala tampoco pasa inadvertido que con los avances tecnológicos las condiciones generales de los contratos pueden constar en medios electrónicos, sin embargo, cuando las compañías de seguros y las personas adquirentes de esos servicios pacten que dichas condiciones generales pueden ser consultadas en páginas de Internet o cualquier otro medio digital, debe dejarse constancia en el sentido de que la parte contratante tuvo acceso efectivo al contenido del contrato y que la página o páginas de Internet concuerdan con lo descrito en el contrato.

70. Para lo cual será necesario que el adquirente del producto o servicio manifieste por escrito o por medio electrónico que tuvo a la vista las condiciones generales y conoció su contenido, con lo cual se cumplirá la obligación de las empresas de seguros de comunicar las cláusulas del contrato. **Por lo que cualquier impresión en la póliza, puesta unilateralmente por la compañía, es insuficiente para acreditar que se comunicaron las condiciones generales a la persona asegurada.**

71. En conclusión, para que surta efectos probatorios contra la persona asegurada cualquier estipulación en las condiciones generales de un contrato de seguro, debe existir constancia fehaciente que los documentos que contengan cláusulas adicionales de la póliza, fueron efectivamente entregados al contratante, o dejar constancia que tuvo acceso y pudo verificar su contenido en medios electrónicos, para la cual es indispensable la manifestación expresa de la persona asegurada en el sentido de que recibió de manera completa la documentación respectiva o que tuvo acceso a su contenido.



72. Esa obligación no se colma con impresiones en la carátula de la póliza en el sentido de que las condiciones generales fueron entregadas a la persona asegurada, si estas leyendas fueron puestas unilateralmente por la empresa aseguradora y su contenido no está respaldado con la firma de la parte contratante de donde sea posible advertir que las recibió.

73. Por todo lo expuesto y de acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala:

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 este indudablemente tuvo acceso a su contenido, por lo que cualquier impresión en la póliza, puesta unilateral-



mente 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.

VI. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Existe contradicción entre los criterios sustentados por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno del Decimoprimer Circuito.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el apartado V del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

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

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 159/2022 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 1211, con número de registro digital: 2025567.

La tesis de jurisprudencia PC.XI. J/3 C (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de marzo de 2021 a las 10:22 horas.



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.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 100/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL ENTONCES, AC-
TUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA
Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. EL EN-
TONCES SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO
SEGUNDO CIRCUITO. 6 DE JULIO DE 2022. PONENTE: JORGE
MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓ-
NICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	6
III.	Criterios denunciados	El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el AD. 530/2021, indicó que todos los sujetos involucrados en la demanda se consideran comerciantes, en términos del artículo 75, fracciones VIII, XVI y XXV y que la pretensión de pago de daños y perjuicios por responsabilidad civil objetiva es esencialmente civil, que en un principio se consideraría en una vía civil si sólo se demandara contra los responsables directos, pero que	7



al unir a la aseguradora, produce un cambio. Asimismo, destacó que la pretensión reclamada en contra de la aseguradora derivaría de un contrato de seguros, el cual es un acto de comercio.

Reconoció que la demanda no era susceptible de una acción civil porque incluía una pretensión del orden mercantil y no podía acumularse, de conformidad con el artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, porque no eran la misma materia.

No obstante, determinó que era posible acumular las pretensiones en la vía mercantil a partir de una aplicación por analogía del artículo 1050 del Código de Comercio. Así, indicó que la obligación que se reclama entre la víctima y la aseguradora de los responsables directos es un acto de comercio porque existe una relación con el contrato de seguro. Explicó que el artículo del Código de Comercio tiene por objeto resolver el conflicto normativo que surge cuando las dos partes de un litigio tengan diversas acciones para resolver la controversia y partiendo de que no se deben conducir ambas jurisdicciones, en contravención a la economía procesal y concentración de actuaciones. Indicó que al atraer lo atinente a la vía civil hacia la mercantil (en normativa procesal), se apegó al principio general de privilegiar la aplicación especial, frente a la general.



		<p>El entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, precisó que la indemnización tenía su origen en la ley civil y no en el contrato de seguro.</p> <p>Concluyó que la vía civil era la correcta, dado que la base del reclamo del actor era la responsabilidad civil contractual en la que incurrieron los demandados directos, la cual se sustentaba en el Código Civil Federal y no en un acto de comercio como sería el contrato de seguro; con ello, insistió en que la vía se determina en función de la naturaleza jurídica del acto que da origen a las prestaciones, por lo que aunque se haya llamado a la aseguradora, sólo fue por la existencia del accidente, lo cual dio lugar a una indemnización de tipo civil y extracontractual.</p>	
<p>IV.</p>	<p>Existencia de la contradicción</p>	<p>Los Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto de la vía en la que debía presentarse una acción cuya pretensión busca la indemnización causada con motivo de la responsabilidad civil objetiva y que se demandaba tanto a las personas responsables directas, como a las aseguradoras de éstas al amparo de los artículos 145 y 147 de la Ley del Contrato de Seguro; derivado de dicho ejercicio interpretativo, cada tribunal sustentó cuestiones diferentes.</p> <p>Dado que alcanzaron distintas conclusiones, el punto de toque es:</p>	<p>14</p>



		¿Cuál es la vía procedente –civil o mercantil– cuando la parte actora reclama la indemnización con motivo de la responsabilidad civil sufrida y demanda 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?	
V.	Estudio de fondo	Se determina que la vía civil es la idónea, ya que, como se mencionó en el precedente, 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 indemnización que se pretende obtener; lo anterior, en tanto que el contrato de seguro sólo da la posibilidad de dirigirse contra la aseguradora.	20
VI.	Criterio que debe prevalecer	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	33



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



		<p>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 necesario, para evitar el dictado de sentencias contradictorias, así como para proteger a las víctimas para que obtengan la indemnización sin obstáculos y dilaciones.</p>	
VII.	Decisión	<p>PRIMERO. Existe la contradicción de criterios entre el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el sostenido por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</p> <p>TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo vigente.</p>	35



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar **cuál es la vía procedente –civil o mercantil– cuando la parte actora reclama la indemnización con motivo de la responsabilidad civil sufrida y demanda 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.**

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Dentro del juicio de amparo 530/2021, ***** (en adelante *****), a través de su apoderado ***** , interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada el diecisiete de enero de dos mil veintidós por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.**¹ En ese mismo escrito, también denunció la contradicción de criterios entre el emitido en el juicio de amparo recurrido y del **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.**

2. **Trámite de la denuncia.** Hecha la remisión correspondiente, el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Jus-

¹ Mediante escrito entregado el ocho de febrero de dos mil veintidós ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales de Circuito en Materia Civil de la Ciudad de México.



ticia de la Nación registró el recurso con el número de expediente *****², lo admitió y lo turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.² En ese mismo acto, advirtió la denuncia de la posible contradicción de criterios, por lo que –al estar ante un trámite diferente– ordenó que se tramitara por separado el expediente con copia certificada del escrito original de expresión de agravios y de la sentencia impugnada.

3. Con motivo de lo anterior, mediante acuerdo de veinticinco de abril de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal registró el asunto con el número de expediente **100/2022** y advirtió que se denunciaba la posible contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados mencionados respecto la temática: "Derecho al pago de la indemnización por daño. Determinar si la vía por la que procede el reclamo debe ser civil o mercantil cuando el sujeto responsable tiene un contrato de responsabilidad civil con una empresa aseguradora"; de ahí que, admitió a trámite la denuncia y ordenó remitir los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

4. En este mismo acto y a fin de integrar debidamente el expediente relativo, se solicitó la remisión de la versión digitalizada del original o copia certificada del acuerdo en el que se informe si los criterios todavía se encuentran vigentes o, en su caso, de que se tengan por superados o abandonados, así como de las ejecutorias de donde emanan los criterios contendientes. Finalmente, requirió a la Dirección General de Archivos y Documentación del Consejo de la Judicatura Federal la copia certificada de la ejecutoria emitida por el órgano del Vigésimo Segundo Circuito.

5. Recibidos los autos en la Primera Sala, mediante proveído de diecisiete de mayo de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto.

6. Finalmente, una vez desahogados los requerimientos por los órganos contendientes, mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós,

² Se precisa que en sesión de ocho de junio de dos mil veintidós, esta Primera Sala, por unanimidad de cinco votos, determinó que el recurso debía desecharse; de ahí que quedó firme la sentencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.



se determinó que el asunto se encontraba debidamente integrado por lo que acordó la remisión del mismo a la ponencia designada.

I. Competencia

7. En principio, es menester referir que, en términos de lo establecido en la fracción II del artículo primero transitorio³ del decreto de reformas a la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de esa anualidad,⁴ por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I,⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente.

8. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo,⁶ en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del

³ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

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

⁴ "**Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales."

⁵ "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos Regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

⁶ "**Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:



Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal. Lo anterior, dado que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre los sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos y en una materia que corresponde a la especialidad de esta Sala, sin que se advierta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

9. Resulta aplicable la tesis del Pleno de este Alto Tribunal que se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, y si bien en el Texto Constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo cir-

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones; y, ..."



cuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito."⁷

II. Legitimación

10. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁸ pues fue realizada por ***** (en adelante *****)

⁷ Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Décima Época. Materias común y constitucional. Tesis P. 1/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9: Tipo: aislada.

⁸ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:



su apoderado ***** , quien fue parte quejosa en el **amparo directo 530/2021**, del índice del **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**.

III. Criterios denunciados

11. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el amparo directo 530/2021

- En el caso, ***** y una empresa dedicada al transporte de carga especializada en materiales y residuos peligrosos celebraron un contrato de seguro para los posibles daños que pudieran ocasionar las mercancías y bienes propios y de terceros.

- La empresa estaba trasladando diésel de Veracruz al Estado de México, cuando el vehículo propiedad de una diversa transportista chocó con el asegurado de ***** , lo que ocasionó la volcadura y derrame de ***** litros de diésel.

- Luego de los peritajes, ***** indemnizó a su asegurado.

- Como consecuencia, ***** demandó en la vía oral civil a ***** (quien conducía y podía ser propietario del vehículo) **y/o a ******* (la empresa que también podría ser propietaria del vehículo), así como a ***** (en adelante *****; aseguradora de los dos sujetos anteriores), con motivo de la responsabilidad civil objetiva y porque la empresa de transporte de energéticos cedió los derechos a favor de su aseguradora ***** . Las prestaciones se reclamaron de la siguiente forma:

“...
”

“II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o **las partes en los asuntos que las motivaron**; y, ...”



• "a) El pago de daños por el derrame ocasionado a ***** litros de diésel (ultra low sulfur diesel), mercancía que viajaba asegurada por la póliza de ***** celebrado con *****; daños que fueron ocasionados por el vehículo propiedad de ***** y/o *****.

• b) El pago de la cantidad de \$***** (*****), por concepto de pago de daños ocasionados.

• c) De *****; el cumplimiento del contrato de seguro, póliza *****; celebrado con ***** y/o *****; por ser éste el beneficiario.

• d) De *****; la indemnización por mora e interés moratorio que establece el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

• e) De *****; el pago de los intereses legales desde el momento en que se ocasionaron los daños, de conformidad con el artículo 2935 del Código Civil sustantivo para el Distrito Federal.

• f) De todas las demandadas el pago del treinta por ciento que resulte de la suerte principal, como daños punitivos.

• g) El pago de gastos y costas".

• La demanda se turnó a un Juez civil de proceso oral de la Ciudad de México; sin embargo, el Juez dictó un auto en el que se inhibió de conocer el asunto y desechó la demanda. En concreto, advirtió que en un solo procedimiento se hacían valer acciones de diversa naturaleza (el pago de daños derivado de la responsabilidad civil objetiva y el cumplimiento del contrato de seguro de la demandada *****), refirió que las pretensiones no podían ventilarse en una sola vía y que no podían acumularse por la prohibición establecida en el artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, aplicado de manera supletoria a la legislación mercantil; esto, porque a su juicio, el sistema de acumulación exige compatibilidad procesal y material de las acciones, de forma que cuando el trámite de una y otra persigan la misma condena, no será válida la acumulación porque no se puede acumular doblemente el pago.



- Como consecuencia, la actora promovió juicio de amparo directo en el que esencialmente alegó que la vía civil era la procedente porque no se pedía un doble pago de las codemandadas, sino que se les condenara para que pagara ya sea los responsables directos o la aseguradora, a la luz del artículo 147, primer párrafo, de la Ley sobre el Contrato de Seguro (cobertura de responsabilidad civil a terceros); de ahí que, el auto violaba lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Así, el Tribunal Colegiado negó el amparo a partir de las siguientes consideraciones:

- Se determinaron inatendibles los conceptos de violación. Para explicar la conclusión, en primer lugar se explicó si las pretensiones formuladas en el juicio de origen debían analizarse en la vía oral civil o en la oral mercantil.

- Se aclaró que en una acción civil se involucran cuestiones sustentadas en un contrato mercantil (como en el caso fue un contrato de seguro), antes de desechar el escrito, se deben analizar las peticiones, los sujetos involucrados, los hechos narrados en la demanda y documentos exhibidos; esto, para determinar la vía, si es posible la acumulación o debería escindirse. Indicó que en términos semejantes se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de rubro: "ACCIONES DERIVADAS DEL CUMPLIMIENTO DE ACTOS MERCANTILES. LA VÍA PROCEDENTE PARA RECLAMARLAS NO ES NECESARIAMENTE LA MERCANTIL."

- Hecho lo anterior, destacó que la actora es una empresa aseguradora subrogatoria de quien le extendió una póliza de seguros y le pagó los daños producidos en el siniestro; que los sujetos demandados son personas propietarias del camión que se vio involucrado en el accidente carretero y una compañía de seguros que extendió una póliza a favor de los codemandados; las pretensiones se reducían al pago de daños y perjuicios sufridos por la pérdida total de la mercancía por incurrir en responsabilidad civil objetiva y de la compañía aseguradora se pedía el pago en cumplimiento al contrato de seguro. Asimismo, precisó la causa de pedir y los hechos que ya se indicaron con anterioridad.

- Asimismo, destacó que los sujetos involucrados en la demanda se consideran comerciantes en sentido amplio, por lo que sus actos, en principio, se



reputan de comercio, en términos del artículo 75, fracciones VIII, XVI y XXV, del Código de Comercio.

- Precisó que la pretensión de pago de daños y perjuicios por responsabilidad civil objetiva es esencialmente civil, por lo que la acción, en caso de enderezarse sólo contra los responsables directos, debería deducirse en la vía civil; sin embargo, al incluir a la aseguradora para que cubra los daños, se produce un cambio.

- La pretensión en contra de la aseguradora a partir del cumplimiento de un contrato de seguros, al ser un acto de comercio, implica el ejercicio de una acción mercantil.

- Así, refirió que en un primer momento la demanda no es susceptible de una acción civil, se incluye una pretensión perteneciente al orden mercantil que no puede canalizarse por la vía de la acumulación de las pretensiones, contemplada en el artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, por pertenecer a una jurisdicción diferente de la prevista para la reclamación de daños y perjuicios.

- En cuanto a la posibilidad de acumular las dos pretensiones en la vía mercantil, destacó que en el caso era aplicable el artículo 1050 del Código de Comercio. De esta forma, puso de manifiesto que para la empresa de transporte de energéticos su relación con el contrato de seguro contratado por los propietarios del vehículo que causó los daños era meramente civil; en cambio, para la codemandada aseguradora era indudablemente un acto de comercio.

- Aunado, refirió que el artículo 1050 también era aplicable por analogía, respecto de la acción de daños y perjuicios por responsabilidad objetiva. Así, explicó que los elementos de la analogía son: a) una norma que regula un supuesto al que se le aplica la consecuencia allí prevista; un supuesto no regulado por ninguna norma; la semejanza entre los dos supuestos anteriores; y la identidad o mayoría de razón del supuesto regulado frente al no regulado.

- Desarrolló que la finalidad de la disposición consiste en resolver el conflicto normativo que podría resultar que dos partes de un litigio estén provistas



de diversas acciones para ventilar la controversia, y tomando en cuenta que no se debe conducir a ambas jurisdicciones en contravención a la economía procesal, la concentración de actuaciones y el riesgo de la emisión de sentencias contradictorias, el legislador se inclinó por la atracción de lo civil hacia la vía mercantil. Así, el legislador se apegó al principio general del derecho de privilegiar la aplicación de las normas especiales frente a las generales y solucionó los riesgos de separar en dos juicios las pretensiones sustentadas esencialmente en la misma causa de pedir, así como de que resulten fallos contradictorios con las dificultades que reportaría en la ejecución de una doble cosa juzgada.

- La acumulación de acciones civiles con acciones mercantiles no se prevé expresamente en la legislación comercial y sí está prohibida en la legislación procesal civil, pero la falta de solución directa a los problemas, se exige una solución armónica con el sistema procesal.

- Refiere que al concurrir las circunstancias particulares del asunto, se debe acudir a la aplicación analógica del artículo 1050 del Código de Comercio, pues de la analogía se advierte la común finalidad de superar las posibles consecuencias nocivas para el derecho y la justicia, de ventilar en dos procesos diferentes una controversia que se comparte la causa.

- Como consecuencia, se arriba a una segunda conclusión relativa a que sí es posible la acumulación de la acción civil y la mercantil mediante la atracción de todo el asunto a la jurisdicción comercial.

- Por todo lo expuesto, se desestimó la alegación sobre la violación al artículo 17 constitucional por la supuesta exigencia de entablar dos juicios con el contenido de la demanda natural; esto, ya que se aclaró que las dos pretensiones se pueden hacer valer en un solo proceso de carácter mercantil.

12. Criterio del 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.

- Una persona física promovió juicio ordinario civil ya que en dos mil cuatro sufrió un accidente en la carretera de cuota Zapotlanejo-Lagos de Moreno, por-



que cayó en baches llenos de agua, perdió el control y se impactó con el muro central de concreto. Con motivo del accidente, las lesiones le generaron incapacidad parcial permanente, daños y perjuicios patrimoniales relacionados con el vehículo, su depósito y traslado.

- Demandó a:

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. ("**Banobras**"), como fiduciaria y fideicomisaria del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas, cuyo fin es administrar y operar las autopistas rescatadas.

- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos ("**Capufe**") por celebrar un contrato con **Banobras** para que el primero se encargara de la operación, conservación, administración, mantenimiento y rehabilitación de las carreteras.

- ***** como empresa aseguradora de las dos anteriores con las que celebró contratos de responsabilidad civil para cubrir daños en bienes y personas por siniestros en las carreteras mencionadas.

- El Juez de primera instancia emitió sentencia en la que determinó que la vía civil era improcedente porque se dilucidaban cuestiones que derivaron de un contrato de seguro celebrado entre Banobras y su aseguradora, por lo que la vía mercantil era la indicada para exigir el cumplimiento del contrato, así como los daños y perjuicios derivados del accidente.

- Inconforme, el actor interpuso recurso de apelación; sin embargo, el Tribunal Unitario de Circuito confirmó la sentencia.

- En contra, se promovió juicio de amparo directo (**AD. *******) y el Tribunal Colegiado concedió el amparo sólo para decretar que la ilegalidad de la inoperancia de los agravios y que sí debían estudiarse.

- En cumplimiento, el Tribunal Unitario dictó una nueva resolución en la que entró al fondo del asunto y nuevamente confirmó la sentencia impugnada.



- Igualmente, el actor presentó demanda de amparo directo en la que alegó que la vía correcta era la civil, dada la naturaleza de la indemnización que reclamó y porque sólo demandó a la aseguradora como se le permitía a partir de los artículos 145 y 147 de la Ley sobre el Contrato de Seguro; el Tribunal Colegiado concedió el amparo a partir de las siguientes consideraciones:

- Determinó que los conceptos de violación eran fundados porque cuando la parte quejosa afirmó que las prestaciones que reclamó a Banobras y Capufe derivaban de la figura de responsabilidad civil objetiva, negligencia y descuido –prevista en el Código Civil Federal– y no en el contrato de seguro. Destacó que la parte actora se dolió por la negligencia y descuido atribuidos a las demandadas por el pésimo estado de la carretera, con lo que la responsabilidad derivaba de los artículos 1910, 1913 y 1915 del Código Civil Federal, que obligaban a indemnizar a la víctima del daño.

- Destacó que si bien era cierto que la parte actora insistió en que Capufe y Banobras celebraron al menos un contrato de seguro de responsabilidad civil con ***** , por lo que había adquirido la calidad de beneficiario por ser víctima del siniestro, la mención no podría llevar a concluir que todas las pretensiones indemnizatorias tenían origen en el contrato de seguro.

- Indicó que las demandas debían analizarse como un todo congruente, buscando el verdadero sentido de lo que se persigue con la promoción de un juicio y resolver lo efectivamente planteado, de conformidad con el principio de impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

- A partir de dichos principios, el órgano de amparo aclaró que el actor pretendía obtener el pago de una indemnización por los daños físicos y patrimoniales que le ocasionó el acto ilícito extracontractual atribuido a Capufe y Banobras, consistente en la existencia de baches en la carretera. Asimismo, como se pretende obtener la indemnización, también se demandó a la aseguradora porque precisamente se busca que el monto se cubra, ya sea con recursos propios de los responsables directos o por conducto de la aseguradora, hasta el límite de la cobertura.

- Insistió en que el hecho de que el actor haya decidido demandar en el mismo juicio tanto a las responsables directas, como a la empresa aseguradora,



no podía entenderse como que las prestaciones que se le reclama a las primeras, tengan su origen en el contrato de seguro; esto, ya que la parte actora precisó que las prestaciones indemnizatorias principales que demandó a Capufe y Banobras tuvieron su fundamento en la realización de un acto ilícito. En cambio, las prestaciones en contra de la aseguradora tienen relación con el contrato de seguro demandado entre las responsables directas y la empresa.

- Refirió que realizar una interpretación contraria dejaría al actor en estado de indefensión porque desde la demanda se advirtió con claridad el origen distinto de las prestaciones a cada uno de los sujetos.

- Precisado lo anterior, el Tribunal Colegiado estudió si era posible promover en la vía ordinaria civil, una demanda en la que se demandan prestaciones de distinta naturaleza.

- Para obtener una respuesta, tomó en cuenta que los seguros de indemnización de daños tienen por objeto reparar la pérdida sufrida con motivo de un siniestro en el patrimonio del asegurado. En este tipo de contratos, el vínculo se establece sólo entre las partes contratantes, por lo que todo se desarrolla en la relación bilateral.

- Advierte que en los seguros de responsabilidad civil hay un sujeto alterno –beneficiario–, que puede reclamar su derecho a la indemnización de diversas formas: (i) cuando se demanda al responsable directo del acto ilícito, lo que consideró que era de naturaleza civil, ya que la reparación del daño sería extracontractual y derivada de la propia ley (artículos 1910, 1913 y 1915 del Código Civil Federal); y, (ii) cuando la parte afectada demanda sólo y de manera directa a la empresa aseguradora porque se percata que adquirió la calidad de beneficiario de un contrato de responsabilidad civil contratado con el responsable directo, lo cual es de naturaleza mercantil porque el derecho de reclamar el pago directamente a la aseguradora deriva del artículo 147 de la Ley sobre el Contrato de Seguro.

- Refiere que en el último caso, el reclamo contra la empresa aseguradora tiene su origen en un contrato de seguro, lo cual se traduce en un acto de comer-



cio; lo anterior da lugar a la procedencia de la acción mercantil en términos de los artículos 75, fracción XVI y 1049 del Código de Comercio.

- No obstante, el Tribunal Colegiado puso de manifiesto que existe una tercera opción en la que el afectado demande tanto al responsable directo, como a la empresa aseguradora; sin embargo, advierte que la legislación no prevé solución para ese supuesto. En consecuencia, retomó el derecho comparado (Ley sobre Seguros de Argentina; Código de Comercio de Colombia; y España) para encontrar una solución.

- En ese sentido, destacó que las legislaciones extranjeras reconocen la necesidad de que en un mismo juicio se determinen las dos cuestiones para que el beneficiario obtenga la indemnización en un solo procedimiento.

- Reconoció que si bien no existen las mismas figuras que en los casos extranjeros, el legislador federal ha propiciado que las controversias entre varias partes relacionadas, se definan en un mismo procedimiento porque así se evita que se dicten sentencias contradictorias con la proliferación de juicios. Estimó que lo anterior se evidenciaba con los artículos 72 y 78 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues el primero establece que en la conexidad de causas, deben acumularse para que se resuelvan en una sola sentencia y evitar problemas de contradicción por cosa juzgada, y el segundo precepto habla de los terceros llamados a juicio, entendidos como las personas que sin ser parte tienen conocimiento de que cualquiera que sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente, puede causarles algún perjuicio, pudiendo acudir al juicio de forma voluntaria o provocada.

- Explicó que el fin de llamar a juicio a terceras personas a fin de que se integren a la litis y la sentencia que se dicte les pare perjuicio, es la de evitar que la parte afectada en un juicio interponga otra demanda en contra del tercero no llamado, con lo que se da mayor seguridad jurídica, se receta la cosa juzgada y se evita la tramitación de juicios innecesarios.

- Destacó que en los artículos 1094, fracción VI, y 1203 del Código de Comercio, también regula la figura jurídica de los terceros llamados a juicio. Con



ello, destacó la intención del legislador federal de aportar herramientas para evitar múltiples procedimientos sobre controversias relacionadas.

- Por ello, consideró que no había impedimento para que un sujeto afectado demande en un mismo juicio al responsable directo del daño y a la empresa aseguradora que se comprometió a cubrir la indemnización en la medida del seguro. Destacó que demandar a ambos tiene como beneficio: (i) que la víctima se protege de eventual insolvencia del responsable del daño, ya que de lo contrario tendría que promover un segundo juicio cuando note la insolvencia; (ii) para el responsable directo también es conveniente que intervenga la aseguradora, ya que si se determina la procedencia de la indemnización, ésta realizará directamente el pago cuando la póliza cubra el siniestro, pues de lo contrario se tendría que pagar con recursos propios y repetir contra la aseguradora; (iii) se evita la posibilidad de que el beneficiario intente un doble cobro; y, (iv) se evita el dictado de sentencias contradictorias.

- Finalmente, el Tribunal Colegiado consideró que la vía civil era la correcta, ya que la base del reclamo del actor fue el accidente que sufrió con motivo del mal estado de la carretera, lo cual deriva de la ley (responsabilidad civil extracontractual prevista en los artículos 1910, 1913 y 1915 del Código Civil Federal) y no de un acto de comercio como sería el contrato de seguro. Así, refirió que la vía se determina en función de la naturaleza jurídica del acto que da origen a las prestaciones, en el caso, el accidente. Así, reconoció que el actor llamó a la aseguradora, pero sólo es por la existencia del accidente, de forma que el origen de la prestación indemnizatoria principal sigue siendo civil y extracontractual.

- De lo anterior derivó la siguiente tesis aislada XXII.2o.26 C:

- "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. Cuando la víctima de un siniestro reclame su derecho al pago de la indemnización por daño, con base en los artículos 1910, 1913 y 1915 del Código Civil Federal, demandando tanto al responsable directo del daño (asegurado), como a la empresa aseguradora que se comprometió a cubrirlo, la vía que deberá elegir para promover dicho juicio será la civil y no la mercantil, siempre y cuando la



acción indemnizatoria principal se haga derivar, precisamente, de la responsabilidad civil subjetiva u objetiva prevista en la ley, generada con motivo del acto u omisión atribuido al sujeto responsable. Lo anterior, con independencia de que el responsable del daño tenga celebrado un contrato de seguro de responsabilidad civil con una empresa aseguradora, ya que dicha circunstancia no cambia la naturaleza civil y extracontractual de la prestación indemnizatoria principal, sustentada en la obligación legal que tiene el sujeto responsable para resarcir el daño causado, y no en el contrato de seguro de responsabilidad que éste pudiera tener celebrado."

IV. Existencia de la contradicción

13. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:⁹

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

⁹ Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo de dos mil diez; materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 65077, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



14. Cabe señalar que para la procedencia de la contradicción de criterios basta que el criterio discrepante derive de las resoluciones dictadas por los órganos contendientes, por lo que no es necesario que exista una "tesis" en sentido formal y, menos aún, que constituya jurisprudencia.¹⁰

15. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos, se procederá a hacer referencia a los casos de los que tocó conocer a los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de criterios, así como a las consideraciones que sostuvieron para resolverlos.

16. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Como se observa de lo antes narrado, en los casos, los Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto de la vía en la que debía presentarse una acción cuya pretensión busca la indemnización causada con motivo de la responsabilidad civil objetiva y que se demandaba tanto a las personas responsables directas, como a las aseguradoras de éstas al amparo de los artículos 145 y 147 de la Ley sobre el Contrato de Seguro; derivado de dicho ejercicio interpretativo, cada tribunal sustentó cuestiones diferentes.

17. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala estima que se cumple con el segundo requisito porque, derivado de los ejercicios interpretativos, existe un punto de disenso susceptible de estudio.

18. En primer lugar, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** al resolver el amparo directo **530/2021** detalló la naturaleza de los sujetos y pretensiones. Así, indicó que todos los sujetos involucrados en la demanda –la aseguradora actora, la transportista responsable, el chofer que manejaba la unidad y la aseguradora de éstos– se consideran comerciantes en términos del artículo 75, fracciones VIII, XVI y XXV y que la pretensión de pago de daños y perjuicios por responsabilidad civil objetiva es esencialmente civil

¹⁰ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 27/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998.



que en un principio se consideraría en una vía civil si sólo se demandara contra los responsables directos, pero que al unir a la aseguradora, produce un cambio. Asimismo, destacó que la pretensión reclamada en contra de la aseguradora devenía de un contrato de seguros, el cual es un acto de comercio.

19. Dicho lo anterior, reconoció que la demanda no era susceptible de una acción civil porque incluía una pretensión del orden mercantil y no podía acumularse, de conformidad con el artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, por ser una jurisdicción diferente prevista para la reclamación de los daños y perjuicios.

20. No obstante, determinó que era posible acumular las pretensiones en la vía mercantil a partir de una aplicación por analogía del artículo 1050 del Código de Comercio. Así, indicó que la obligación reclamada entre la víctima y la aseguradora de los responsables directos es un acto de comercio porque existe una relación con el contrato de seguro. Explicó que el artículo del Código de Comercio tiene por objeto resolver el conflicto normativo que surge cuando las dos partes de un litigio tengan diversas acciones para resolver la controversia y partiendo de que no se deben conducir ambas jurisdicciones, en contravención a la economía procesal y concentración de actuaciones. Indicó que al atraer lo atinente a la vía civil hacia la mercantil (en normativa procesal), se apegó al principio general de privilegiar la aplicación especial, frente a la general.

21. Luego, refiere que como la acumulación de acciones civiles con acciones mercantiles no se prevé expresamente en la legislación comercial y sí se prohíbe en la legislación procesal civil, existe una falta de solución directa; de ahí que, propuso la aplicación por analogía por existir una finalidad común en la de superar las consecuencias nocivas de una causa que deba ventilarse en dos procesos diferentes.

22. Por su parte, el entonces **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito**, ahora **Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito** al resolver el amparo directo **1/2009**, estableció que las demandas debían analizarse como un todo y definir lo debidamente planteado. Así, destacó que en el caso el actor demandó a las responsables directas una indemnización con motivo de la responsabilidad civil objetiva



–cuyo fundamento se encontraba en los artículos 1910, 1913 y 1915 del Código Civil Federal– y que también demandó a la aseguradora para buscar que el monto se cubra; así, precisó que la indemnización tenía su origen en la ley civil y no en el contrato de seguro.

23. Precisado lo anterior, el Tribunal Colegiado cuestionó si era posible promover por la vía mercantil una demanda en la que se pidan prestaciones de distinta naturaleza; esto, ya que no existía disposición que solucionara el cuestionamiento. En ese sentido, retomó los artículos 72 y 78 del Código Federal de Procedimientos Civiles y destacó que el legislador busca que dada la conexidad de causas, las acciones se acumularan para resolver en una sentencia y evitar problemas de contradicción, así como que existen terceros llamados a juicio con el objeto de que la sentencia les pueda parar perjuicio y se evite promover una ulterior demanda en beneficio de la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la justicia pronta. Posteriormente, destacó que la figura jurídica de los terceros llamados a juicio también se prevé en los artículos 1094, fracción VI y 1203 del Código de Comercio; con lo que consideró evidente la intención de evitar procedimientos múltiples sobre controversias relacionadas.

24. Finalmente, el Tribunal Colegiado concluyó que la vía civil era la correcta, dado que la base del reclamo del actor era la responsabilidad civil contractual en la que incurrieron los demandados directos, la cual se sustentaba en el Código Civil Federal y no en un acto de comercio como sería el contrato de seguro; con ello, insistió que la vía se determina en función de la naturaleza jurídica del acto que da origen a las prestaciones, por lo que aunque se haya llamado a la aseguradora, sólo fue por la existencia del accidente lo cual dio lugar a una indemnización de tipo civil y extracontractual.

25. De lo expuesto hasta el momento, se evidencia que los tribunales contendientes conocieron de asuntos en los que las partes actoras promovieron un juicio civil para obtener una indemnización con fundamento en la responsabilidad civil objetiva y en la que demandaron tanto a los responsables directos, como a las empresas aseguradoras con las que tenían celebrados contratos de seguro. Si bien ambos Tribunales Colegiados reconocieron que coexistían acciones de distinta naturaleza en una misma demanda y consideraron que debían acumularse para evitar sentencias contradictorias, respetar la cosa juzgada y



evitar la proliferación de procedimientos, cada órgano se pronunció por una vía diferente.

26. El **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** 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 las aseguradoras 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.

27. En contraposición, el entonces **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito**, ahora **Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito**, consideró que lo principal en este tipo de juicios 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. Así, retomó los artículos 72 y 73 del Código Federal de Procedimientos Civiles para destacar la importancia de acumular acciones relacionadas y la posibilidad de llamar terceros ajenos al juicio para que le pararan perjuicio las sentencias, con lo que concluyó que era posible acumular las pretensiones a la vía civil.

28. **Tercer requisito: formulación de la pregunta.** Derivado de la exposición anterior, esta Primera Sala considera que es pertinente plantear una pregunta para resolver el punto de choque consistente en determinar **¿Cuál es la vía procedente –civil o mercantil– cuando la parte actora reclama la indemnización con motivo de la responsabilidad civil sufrida y demanda 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?**

V. Estudio de fondo

29. Esta Primera Sala determina que debe prevalecer el criterio en el que se considera que la vía civil es la idónea para resolver la controversia en la que la parte actora reclama la indemnización por los daños que sufrió con motivo de la responsabilidad civil objetiva sufrida y demanda tanto a las responsables direc-



tas, como a su aseguradora con la que celebró un contrato al amparo del artículo 145 de la Ley sobre el Contrato de Seguro.

30. Para explicar la conclusión a la que se arribó, el presente estudio se divide en cuatro apartados: (i) el primero en el que se explica el concepto de vía a la luz del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; (ii) nociones doctrinales de la responsabilidad civil objetiva; (iii) el contrato de seguro de responsabilidad y su acción directa; y, (iv) el caso concreto.

V.I. Tutela jurisdiccional efectiva y concepto de vía

31. En un primer momento, se debe retomar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establece el derecho a la tutela jurisdiccional. Como esta Suprema Corte ha mencionado, la tutela jurisdiccional se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa de quienes intervienen en el proceso, y en su caso, se ejecute esa decisión.¹¹

¹¹ Tesis de jurisprudencia: 1a./J. 42/2007, Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, con número de registro digital: 172759, que a la letra dice: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados



32. En ese sentido, como se explicó al resolver el amparo directo en revisión 3685/2014,¹² en el derecho mencionado deben distinguirse dos figuras: (i) la acción entendida como el derecho subjetivo, público y autónomo, mediante el cual se requiere la intervención del Estado para la protección de una pretensión jurídica o lograr la tutela del derecho; y (ii) el proceso en el cual se deben respetar ciertas formalidades, que se desarrolla a través de varias etapas que define la ley, para llevar en cada una de éstas diversas actuaciones procesales que terminan con una decisión sobre la pretensión.

33. Luego, se ha establecido que el órgano legislativo puede establecer condiciones para el acceso a los tribunales y regular distintas vías y procedimientos, mismos que tendrán diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional;¹³ de ahí que, se

a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."

¹² Fallado el catorce de octubre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹³ Tesis asilada 1a. CXCIV/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, julio de 2016, Tomo I, página 317, con número de registro digital: 2012051. "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. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado Mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del



evidencia la importancia y necesidad de que los gobernados sepan con toda seguridad cuál es la vía que deben ejercer y así poder conocer los requisitos que den lugar a la procedencia de su acción y las reglas que deberá seguir para dilucidar su pretensión.

V.II. Responsabilidad civil objetiva

34. Ahora bien, como se sabe, la responsabilidad civil se refiere a la obligación que tienen las personas de reparar los daños y perjuicios causados a otra, con motivo de una acción u omisión que deriva del incumplimiento de un contrato o de un deber de cuidado.

35. En el derecho civil se reconocen dos tipos de responsabilidad jurídica: contractual y extracontractual. En la contradicción de tesis 93/2011,¹⁴ esta Primera Sala expuso que tratándose de la responsabilidad contractual las partes están vinculadas con anterioridad al hecho productor de la responsabilidad por el acuerdo de voluntades; en cambio, en la responsabilidad extracontractual el vínculo nace por la realización de los hechos dañosos. Así, la responsabilidad contractual emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes, en tanto que la responsabilidad extracontractual deriva del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros.

aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

¹⁴ Fallada el veintiséis de octubre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia, de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y por unanimidad de votos respecto al fondo del asunto.



36. Por su parte, en el amparo directo en revisión 4555/2013,¹⁵ esta Primera Sala señaló que la responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza objetiva o subjetiva. Así, es de naturaleza subjetiva cuando deriva de un hecho ilícito, el cual requiere para su configuración de tres elementos: que provenga de una conducta antijurídica, culpable y dañosa.¹⁶

37. Por el contrario, la responsabilidad civil objetiva deriva del uso de **objetos peligrosos** que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no haya sido culposa ni haya obrado ilícitamente. Luego, este tipo de responsabilidad *se apoya en un elemento ajeno a la conducta*, como lo es la utilización de un objeto peligroso por sí mismo.

38. Asimismo, se indicó que la regulación tiene sus orígenes en la revolución industrial.¹⁷ En efecto, una vez que se introdujeron las máquinas en los centros de trabajo, se empezaron a ocasionar diversos accidentes en los que los trabajadores resultaban lesionados; sin embargo, la carga de la prueba para el trabajador era muy difícil, pues tenía que probar la culpa de su patrón, cuando la mayoría de los accidentes se originaban por casos fortuitos, lo que ocasionaba que el trabajador se quedara sin una indemnización.

¹⁵ Fallado el veintiséis de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos; el Ministro José Ramón Cossío Díaz se reservó su derecho a formular voto concurrente.

¹⁶ Resulta aplicable la tesis 1a. LI/2014, Décima Época, registro digital: 2005532, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, de rubro y texto: "HECHO ILÍCITO. SU DEFINICIÓN. La doctrina ha sostenido que la configuración del hecho ilícito requiere de tres elementos: una conducta antijurídica, culpable y dañosa. Así, se entiende por una conducta antijurídica, aquella que es contraria a derecho, ya sea porque viole una disposición jurídica, o el deber jurídico de respetar el derecho ajeno. Asimismo, obra con culpa o falta quien causa un daño a otro sin derecho; dicha culpa o falta se traduce en no conducirse como es debido, esto es, una conducta culposa es aquella proveniente de la negligencia o falta de cuidado. Finalmente, el daño es una pérdida o menoscabo que puede ser material o extrapatrimonial; de ahí que desde un punto de vista económico, el daño es la pérdida o menoscabo que una persona sufre en su patrimonio, y el perjuicio es la privación de la ganancia lícita a la que tenía derecho. Por su parte, el daño o perjuicio extrapatrimonial (también conocido como daño moral) es la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su integridad física o psíquica, en sus sentimientos, afecciones, honor o reputación. En conclusión, un hecho ilícito puede definirse como la conducta culpable de una persona que lesiona injustamente la esfera jurídica ajena."

¹⁷ Borja Soriano, Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", Editorial Porrúa, 12a. Edición, México, 1991, pp. 348 y siguientes.



39. Lo anterior dio lugar a la responsabilidad civil objetiva o por riesgo creado, la cual busca eliminar la imputabilidad del hecho que causa daños a la culpa de su autor. En la responsabilidad objetiva, **la noción de riesgo reemplaza a la de culpa** del agente como fuente de la obligación.

40. Dicho lo anterior, se precisó que para que exista responsabilidad objetiva, en principio sólo es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos: (i) el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas; (ii) la existencia de un daño; y, (iii) la causalidad entre el hecho descrito en el inciso (i) y el daño referido en el inciso (ii).

41. En ese sentido, se indicó que la doctrina ha desarrollado razones diversas para justificar que el patrimonio del agente que usa aparatos o mecanismos peligrosos por sí mismos, sea el que responda por el daño causado, aun obrando lícitamente, y sin culpa o negligencia de su parte; al respecto, se ejemplificó:

- El agente que utiliza el mecanismo es quien se beneficia del mismo. Por regla general, percibe algún lucro o beneficio económico;
- Por regla general, dichos aparatos son costosos, por tanto, quien los adquiere o emplea tiene una situación más afortunada y podrá más fácilmente sufrir la pérdida, o tiene la posibilidad, o incluso la obligación, de asegurarse contra las consecuencias de su responsabilidad;
- Por estar en contacto con el objeto peligroso más frecuentemente, y conocer su forma de utilización, tiene más posibilidades de evitar el accidente;
- Pone en riesgo a la sociedad con el uso del mecanismo, y es aplicable el principio de solidaridad en el reparto de las pérdidas.¹⁸

¹⁸ Ibidem. Páginas 350 a 359. Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo Quinto, Volumen II, Obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 67-80.



V.III. Contrato de seguro contra responsabilidad y su acción directa

42. En otro orden de ideas, para resolver el presente asunto, se deben tomar en cuenta las particularidades del contrato de seguro contra responsabilidad; lo anterior, al tenor de las consideraciones expresadas por esta Primera Sala al resolver al amparo directo **63/2014**.¹⁹

43. En el asunto, esta Primera Sala indicó que como la responsabilidad civil constituye la obligación de reparar los daños causados a una persona, y esa obligación constituye un riesgo que es asegurable; lo anterior, ya que en el contrato de seguro contra responsabilidad civil, la empresa aseguradora se obliga a indemnizar al asegurado del daño patrimonial que éste sufra y, a su vez, de resarcir los daños y perjuicios causados a un tercero por los hechos a los que la ley imputa responsabilidad.

44. Así, se puso de manifiesto que el elemento esencial para ese tipo de seguro es la asunción del riesgo que tiene el asegurado de quedar obligado –ya sea por actos u omisiones propios o de una persona, según se contemple en el pacto– a indemnizar los daños y perjuicios causados a un tercero, siempre que se actualice el hecho previsto en el contrato. En ese sentido, se consideró que el seguro patrimonial protege la integridad del patrimonio del asegurado.

45. Asimismo, se destacó que este contrato de seguro se regula en el artículo 145,²⁰ dentro del capítulo V, título II "Contrato de seguro contra daños",

¹⁹ Fallado el veinte de junio de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta), reservándose el derecho a formular voto particular.

²⁰ "Artículo 145. En el seguro contra la responsabilidad, la empresa se obliga hasta el límite de la suma asegurada a pagar la indemnización que el asegurado deba a un tercero a consecuencia de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro.

"Tratándose de los seguros obligatorios a que hace referencia el artículo 150 Bis de esta ley, la empresa estará obligada a cubrir los riesgos asegurados hasta los montos indemnizatorios o las sumas aseguradas por persona o por bien, así como, en su caso, los acumulados por evento, que se establezcan en las disposiciones legales respectivas o en las administrativas de carácter general que se deriven de las mismas, vigentes al celebrarse el contrato.



de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y que se trata de una modalidad en la que se busca reducir el riesgo de quien lo contrata. Aunado a que el término "riesgo" se le atribuye a la probabilidad de ocurrencia de un daño y el seguro lo cubre; esto conlleva la indemnidad patrimonial del asegurado y es la característica que lo distingue de otros seguros de daños que cubren riesgos sobre elementos concretos de un patrimonio.

46. Luego, se estableció que el contrato de seguro de responsabilidad civil cumple dos funciones básicas y complementarias: (i) limitar el riesgo de insolvencia de los titulares de actividades potencialmente peligrosas, pues con ello se reduce o evita el problema de no disponer de recursos suficientes para satisfacer las indemnizaciones correspondientes (se vale de la solvencia de la aseguradora); y, (ii) cubrir los daños causados a las víctimas por actividades peligrosas.

47. Dicho lo anterior, se puso de manifiesto que este tipo de contratos **tiene una acción directa para la víctima del daño**, de forma que mediante ésta, se legitima al tercero perjudicado para que se dirija a la aseguradora y exija la indemnización. Así, se destacó que en esos casos, la víctima tiene derecho a que la compañía aseguradora le pague la parte de la indemnización cubierta por la póliza contratada, siempre que la responsabilidad de la parte asegurada quede demostrada y en los casos en que el daño se haya causado en el desarrollo de las actividades amparadas por el seguro.

48. En ese sentido, se retomó el artículo 147²¹ de la Ley sobre el Contrato de Seguro, pues prevé que el tercero dañado tiene un derecho sustantivo y personal que puede ejercer mediante la vía procesal de la acción directa. Por ello, se consideró que la víctima tiene dos derechos a los que corresponden en el

"Para los riesgos respecto de los cuales las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior no determinen el monto indemnizatorio o la suma asegurada obligatorios, se estará a lo dispuesto en el artículo 86 de la presente ley para determinar el límite de la suma asegurada."

²¹ "Artículo 147. El seguro contra la responsabilidad atribuye el derecho a la indemnización directamente al tercero dañado, quien se considerará como beneficiario del seguro desde el momento del siniestro."



lado pasivo dos obligaciones que no se confunden: (i) la de asegurado causante del daño que nace del hecho ilícito; y, (ii) la de la aseguradora que surge de ese mismo hecho ilícito, pero presupone la existencia de un contrato de seguro sometido al régimen especial previsto en el artículo 147 mencionado.

49. Al respecto, se destacó que la acción directa –consistente en que la víctima involucre a la aseguradora y obtenga a través de la vía judicial una sentencia contra ésta– es una figura que pretende facilitar el pago extrajudicial de la prima y agilizar los trámites de cobro de la indemnización, lo que se traduce en la protección de las víctimas para evitar la doble vía cuando el perjudicado reclame al causante del daño y éste, a su vez, a su aseguradora. Asimismo, se busca evitar que las empresas aseguradoras utilicen a sus asegurados para retrasar el pago de las indemnizaciones y que los terceros ejerzan derechos preferenciales o concurrentes sobre la indemnización.

50. Precisado lo anterior, esta Primera Sala determinó que **la vía civil es la que se debe seguir cuando se reclama la indemnización por responsabilidad civil, mediante la acción directa establecida en el artículo 147 de la Ley sobre el Contrato de Seguro;** esto, en tanto que **la acción indemnizatoria principal deriva de la responsabilidad civil prevista en la legislación civil.**

51. En ese contexto, se destacó que el hecho de que el responsable directo del daño tenga celebrado un contrato de seguro contra la responsabilidad, **no cambia la naturaleza civil y extracontractual de la prestación indemnizatoria principal, sustentada en el deber general que tiene para resarcir el daño causado y no en el contrato de seguro.** Se insistió en que **la indemnización que se le debe a la víctima tiene su origen en la legislación civil y la posibilidad de accionar directamente contra la aseguradora deriva de la existencia de un daño sufrido por un tercero regulado por la legislación civil** y porque existe un contrato de seguro suscrito, de forma que el acuerdo de voluntades simplemente permite dirigirse frente a la aseguradora.

52. Así, refirió que cuando se instaura un juicio que persigue sustancialmente el pago de una indemnización derivada de un hecho ilícito, en la vertiente



de riesgo creado, y se demanda directamente a la compañía aseguradora –siempre, se insiste, en el caso que quien causó el daño directo haya contratado un seguro contra la responsabilidad previsto en la Ley sobre el Contrato de Seguro–, la acción debe considerarse de carácter civil porque el objeto es la compensación por la afectación de bienes derivada de la responsabilidad civil y la tramitación judicial corresponde a la vía ordinaria civil.

V.IV. Caso concreto

53. A partir de las consideraciones anteriores, esta Primera Sala determina que la vía civil es la idónea para la víctima de la responsabilidad civil objetiva –aunque ésta haya cedido sus derechos– que en una misma acción demanda a las personas responsables directas, como a sus compañías aseguradoras.

54. En efecto, como expresaron los tribunales contendientes, es fundamental que este tipo de acciones se decida en una misma sentencia; lo anterior, no sólo por el hecho de evitar el dictado de sentencias contradictorias, sino porque las acciones, en realidad, no discrepan en la naturaleza, y porque es necesario evitar obstáculos para las víctimas de responsabilidad civil objetiva que reclaman una indemnización con motivo de la acción directa para el caso particular de los contratos de seguro con acción directa.

55. En el subapartado anterior, cuando una persona celebra un contrato de seguro contra responsabilidad, la víctima puede reclamar la indemnización a la aseguradora por virtud de la acción directa establecida en el artículo 147 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y ésta debe considerarse procedente por la vía civil. Efectivamente, se indicó que la vía civil era la idónea en esos casos, pues 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 indemnización que se pretende obtener.

56. En realidad, como se indicó en el precedente, la indemnización tiene un origen civil y el hecho de que exista ese contrato sólo permite la posibilidad de dirigirse en contra de la aseguradora, pero no cambiar la naturaleza de la acción.



Así, la víctima tiene la posibilidad de demandar a cualquiera, sea el responsable directo o a la aseguradora.

57. Incluso, se debe sostener esta misma postura para el caso en el que ambas partes, tanto la actora como la demandada, sean aseguradoras y en consecuencia tengan la calidad de comerciantes en términos del artículo 75 del Código de Comercio (ya sea que las víctimas cedan sus derechos litigiosos a sus aseguradoras, como aconteció en el caso del Primer Circuito, o por cualquier otra razón la actora sea una persona de carácter mercantil). En efecto, aunque el proceso se entable entre dos comerciantes, éste no puede considerarse mercantil a pesar de la esencia de las partes, ya que, se reitera, el hecho generador sigue siendo de carácter civil y justo éste es el que define la naturaleza de la acción.

58. En consecuencia, contrario a lo expresado por el órgano de amparo del Primer Circuito, se trata de dos acciones de la misma naturaleza, independientemente del carácter mercantil de las partes, las cuales son susceptibles de acumularse en la vía civil en términos tanto del artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México),²² así como de la interpretación sistemática y gramatical de los artículos 71 a 75 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues en ambos casos se prohíbe la acumulación cuando las acciones provengan de competencia distinta en razón de materia.

59. En ese sentido, como indicó esta Primera Sala al resolver el recurso de apelación 3/2019,²³ la facultad de concentrar en un mismo proceso diversas

²² "Artículo 31

"Cuando haya varias acciones contra una misma persona, respecto de una misma cosa y proveniente de una misma causa, deben intentarse en una sola demanda; por el ejercicio de una o más, quedan extinguidas las otras.

"No pueden acumularse en la misma demanda las acciones contrarias o contradictorias; ni las posesorias con las petitorias, ni cuando una dependa del resultado de la otra. Tampoco son acumulables acciones que por su cuantía o naturaleza, corresponden a jurisdicciones diferentes.

"Queda abolida la práctica de deducir subsidiariamente acciones contrarias, o contradictorias."

²³ Fallado el quince de mayo de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien indicó que está con el sentido, pero en contra de las



pretensiones o acciones no es irrestricta, ya que la procedencia se sujeta a la satisfacción de diversos presupuestos materiales como identidad subjetiva (coincidencia jurídica entre las partes y el carácter o calidad con el que intervienen en el proceso), **la competencia del órgano jurisdiccional por razón de la materia**, cuantía y territorio, así como homogeneidad procedimental (que las acciones deban sustanciarse a través de juicios de la misma naturaleza) y que las pretensiones no se contradigan o se excluyan mutuamente. Lo anterior, porque debe permanecer vigente el derecho de acceso efectivo a la jurisdicción que involucra el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y la acumulación no puede socavarlas.

60. En adición, la acumulación, además de ser posible en el caso, es necesaria para evitar el dictado de sentencias contradictorias y porque se pretende la protección de la víctima para prevenir la dilatación en recibir la indemnización cuando se demanda primero a los responsables directos y estos a su vez exigen el cumplimiento a la aseguradora, se evita el retraso por parte de las aseguradoras que utilizan a sus asegurados, que los terceros ejerzan derechos preferenciales o concurrentes sobre la indemnización, así como que deba iniciarse un proceso nuevo en caso de que la póliza no cubra la totalidad de la indemnización.

61. En conclusión, esta Primera Sala considera que la vía idónea es la civil tanto por la naturaleza de las pretensiones, así como de los efectos de la acumulación que llevaría a la protección de las víctimas de responsabilidad civil objetiva.

VI. Criterio que debe prevalecer

62. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente). Impedido el Ministro Luis María Aguilar Morales.



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 necesario, para evitar el dictado de sentencias contradictorias, así como para proteger a las víctimas para que obtengan la indemnización sin obstáculos y dilaciones.

VII. Decisión

63. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios entre el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el sostenido por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.



TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo vigente.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, 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 16 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 127/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 1216, con número de registro digital: 2025593.

Las tesis aisladas 1a. CXCIV/2016 (10a.) y 1a. LI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. XXV/2011 y XXII.2o.26 C citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, febrero de 2011, página 607 y XXX, septiembre de 2009, página 3193, con números de registro digital: 162947 y 166257, respectivamente.



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.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 134/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS 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 MINIS-
TROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y AL-
FREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRO JORGE
MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNAN-
DO SOSA PASTRANA Y GERARDO RAMÍREZ ESCOBEDO.

SUMARIO

La contradicción de criterios consiste en resolver si procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución de la alzada que deja sin efecto la decisión que decretó el divorcio sin expresión de causa y ordena reponer el procedimiento, al afectar derechos sustantivos como el libre desarrollo de la personalidad.

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

RESOLUCIÓN

Correspondiente a la contradicción de criterios **134/2022**, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.



I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido el trece de mayo de dos mil veintidós, en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Federico Rodríguez Celis, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito denunció la posible contradicción entre el criterio que sostiene el Tribunal Colegiado del que es integrante al resolver el amparo en revisión civil ***** y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito en el amparo en revisión *****.

2. Por auto de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la contradicción de criterios; ordenó formar y registrar el expediente bajo el número **134/2022**. Además, requirió a la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito para que, por conducto del MINTERSCJN, enviara la versión digitalizada del criterio denunciado, informara si éste se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, ordenó el turno del asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

3. En auto emitido por el presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito el siete de junio del año en curso, informó que el criterio emitido en el amparo en revisión ***** se encontraba vigente.

4. De ahí que, en proveído de veintiocho de junio de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto, se tuvo por integrada la contradicción de criterios, y se enviaron los autos al Ministro designado como ponente para la elaboración del proyecto respectivo.

II. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, y el



artículo 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, toda vez que se trata entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.¹

III. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue denunciada por uno de los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, quien emitió uno de los criterios que participan en la misma.

IV. EXISTENCIA

7. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de criterios que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consistentes en que:²

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la

¹ Resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis aislada P. I/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9, Décima Época, registro digital: 2000331, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 165077, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de criterios, tal como se verá a continuación.

9. Con la finalidad de resolver si existe o no la contradicción de criterios denunciados y, en su caso, definir el criterio que debe prevalecer, es necesario precisar las consideraciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito, al emitirlos.

10. **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, al resolver el amparo en revisión *****, precisó los argumentos siguientes:

- Estimó fundado el argumento del recurrente en el sentido de que, al ordenar la reposición del procedimiento de primera instancia que dejó sin efecto la disolución del vínculo matrimonial para que las partes ofrezcan pruebas tendientes a demostrar la necesidad o no de otorgar pensión alimenticia en favor de la esposa y/o a una de sus hijas, así como para atender a lo relativo a la división de los bienes de los consortes, se transgrede el derecho sustantivo al libre desarrollo de la personalidad.

- El Tribunal Colegiado indicó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 73/2014 sostuvo que el libre desarrollo de la personalidad constituye la expresión jurídica del principio liberal de autonomía de la persona, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección



individual de planes de vida, el Estado tiene prohibido interferir en la elección de éstos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida.

- Sobre la misma línea argumentativa expresó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 6/2008 resolvió, que el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende entre otras, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo, que, en atención a lo previsto en el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el cual reconoce que el matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes; por ende, dicho matrimonio no debe continuar si falta la voluntad o el consentimiento de uno de los consortes.

- Asimismo, estimó que en dicho precedente se determinó que el hecho de que se decreta el divorcio sin la existencia de cónyuge culpable, no implica desconocer la necesidad de resolver las cuestiones familiares relacionadas con la disolución del matrimonio, como son los alimentos o alguna cuestión semejante, ya que las mismas no dependen de que se decreta un cónyuge culpable, de ahí que la declaración del divorcio es independiente a las demás instituciones familiares, las cuales deberán tramitarse y resolverse de conformidad a su propia naturaleza y características.

- Atendiendo a la jurisprudencia de rubro: "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS)."³ estableció que es fuente del derecho y es obligatoria, de manera que el divorcio necesario que exige la acreditación de causales previstas en la legislación civil dejó de tener vigencia por identidad de razón en el Estado de Sonora, ello con independencia de si el divorcio incausado ha sido o no previsto y regulado por el legislador local.

³ Jurisprudencia 1a./J. 28/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, julio de 2015, Tomo I, Décima Época, página 570, registro digital: 2009591.



- Estableció que, si bien en el Estado de Sonora no existe la figura indicada, ni una regulación especial para el trámite del juicio de divorcio sin expresión de causa, éste fue incorporado a la normatividad sonorense a través de la citada jurisprudencia.

- En razón de ello, para el procedimiento del divorcio incausado se hace necesaria la aplicación de la legislación procesal en materia de divorcio, es decir, las reglas procesales que rigen el juicio de divorcio en lo general, previstas tanto en el Código de Familia, como en el Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Estado de Sonora, así como las del divorcio necesario que sean acordes y no contravengan la naturaleza del divorcio incausado.

- Una vez expuesto lo anterior, determinó que si el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto que se revisa consistió en la orden del tribunal de alzada de reponer el procedimiento del juicio natural, con el argumento de que el Juez de primera instancia debía resolver en la propia sentencia lo inherente a los alimentos, así como lo relativo al régimen patrimonial bajo el cual contrajeron matrimonio, sí constituye una determinación que no sólo afecta cuestiones adjetivas o intraprocesales, ya que con dicha decisión se le obliga al recurrente a seguir en matrimonio, aspecto que es contrario a la finalidad del divorcio incausado y en consecuencia, transgrede el derecho sustantivo del libre desarrollo de la personalidad.

- Señaló que, si bien el artículo 584 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora,⁴ ubicado en el capítulo denominado "divorcio necesario", de manera expresa prevé que en este tipo de juicios el Juez debe resolver de oficio lo relativo al cuidado de los hijos, patria potestad, división de los bienes comunes, alimentos de los cónyuges y subsistencia de los hijos; también lo es, que el juicio de origen fue el de divorcio sin expresión de causa, el cual tiene el propósito de que se declare la disolución del matrimonio sin que dicha acción esté supeditada a explicación alguna.

⁴ "Artículo 584. La sentencia, en los juicios de divorcio necesario, resolverá de oficio lo relativo al cuidado de los hijos, patria protestad, división de los bienes comunes, alimentos de los cónyuges y subsistencia de los hijos, aunque las partes no lo hayan pedido."



- Agregó que lo anterior, no implica desconocer la necesidad de resolver las cuestiones u obligaciones familiares relacionadas o derivadas de la disolución del matrimonio, pues éstas pueden ser resueltas de manera independiente.

- Finalmente, revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente el acto reclamado y dictara una nueva resolución en la que analizara los efectos planteados y determinara la forma en que la demandada puede hacer el reclamo relativo a las cuestiones adyacentes al matrimonio, con la limitante de no reiterar la consideración relativa a que, para hacer efectivos dichos derechos, debe declararse insubsistente la decisión que disolvió el vínculo matrimonial.

11. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión *********, se basó en las siguientes consideraciones:

- Estimó que el juicio de amparo indirecto sólo es procedente contra actos cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos.

- Asimismo, determinó que la orden de reposición del procedimiento en el juicio de origen significa que sus efectos se traducen en devolver el juicio al estado en que se encontraba antes de cometerse la violación que dio lugar a dicha reposición y darle un nuevo curso que se ajuste a las disposiciones legales que regulan el trámite del procedimiento aplicable.

- El órgano colegiado determinó que, por regla general, el juicio de amparo es improcedente en contra de la resolución que ordena reponer el procedimiento ya que no puede considerarse como un acto dentro del juicio que tenga una imposible reparación, no obstante, según el caso concreto debe examinarse si las consecuencias de la resolución reclamada son o no de imposible reparación para resolver si el juicio de amparo indirecto es procedente, para ello se apoyó en las jurisprudencias de rubros: "AMPARO INDIRECTO. PARA LOS EFECTOS DE SU PROCEDENCIA CONTRA LA SENTENCIA DE SEGUNDO GRADO QUE DEJA INSUBSISTENTE LA DE PRIMERA INSTANCIA Y ORDENA LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO, DEBE DETERMINARSE SI LAS CONSECUENCIAS DE LA INSUBSISTENCIA DEL FALLO Y DE LA REPOSICION, SON O NO DE



IMPOSIBLE REPARACION."⁵ y "RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE REVOCA LA DE PRIMERA Y ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO. SU IMPUGNACIÓN EN AMPARO NO ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDBLE DE IMPROCEDENCIA."⁶

- En la misma línea argumentativa, invocó el contenido de la jurisprudencia de rubro: "LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE DEJA INSUBSISTENTE LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO Y ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRARLO, ES UN ACTO CONTRA EL QUE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO."⁷ de la que obtuvo que es procedente el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución de segunda instancia que deja insubsistente la de primer grado y ordena reponer el procedimiento, cuando tal determinación constituya un acto de imposible reparación que ocurre cuando: 1) con motivo de la reposición se nulifiquen actuaciones procesales, como desahogo de pruebas que podrían ser imposibles de desahogar nuevamente y 2) que la reposición tenga como consecuencia realizar requerimientos bajo apercibimientos graves.

- Consideró que, en el caso concreto, la ejecución de la resolución reclamada que dejó sin efecto la que disolvió el vínculo matrimonial y ordenó reponer el procedimiento, carece de efectos que sean de imposible reparación a la parte quejosa, pues lo único que sucederá es que se vuelva a sustanciar el juicio para que, en el momento procesal oportuno, se dicte sentencia definitiva en la que se resuelvan todas las prestaciones y excepciones planteadas.

- Refirió que la determinación reclamada no puede considerarse como un acto de imposible reparación que afecte derechos sustantivos del quejoso, pues

⁵ Jurisprudencia P./J. 17/91 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, mayo de 1991, página 25, Octava Época, registro digital: 205810.

⁶ Jurisprudencia 2a./J. 87/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 1180, Décima Época, registro digital: 2012245.

⁷ Jurisprudencia 1a./J. 106/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 199, Novena Época, registro digital: 179548.



a pesar de que decidió el divorcio y se repondrá el procedimiento, ello no define en modo alguno el rumbo del asunto, pues la resolución de la alzada de ninguna manera estableció la improcedencia de la petición del divorcio, determinación que carece de una consecuencia grave que afecte derechos sustantivos del promovente.

- Enfatizó que lo anterior no obstaculiza el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues por los efectos de la resolución reclamada sólo se reservó su decisión hasta tanto se tramite el juicio de origen por sus fases procedimentales y llegado el momento procesal oportuno, en una sola resolución se resuelvan todas las pretensiones formuladas en el juicio, donde el quejoso podrá obtener un fallo favorable acorde a sus intereses que repare la violación procesal que, en su caso, se le hubiere causado, pues en el acto reclamado no existe argumento alguno que establezca que no procede decretar el divorcio, sino que se revoca la resolución impugnada por no observar cuestiones de índole procesal consistentes en seguir con la secuela procesal acorde a las disposiciones que rigen el mismo.

- De ahí que, si el acto reclamado no se sustenta en la negativa de decretar el divorcio sino en aspectos de índole procesal o adjetivo, es evidente que no se afecta el derecho al libre desarrollo de la personalidad, por ende, no resulta factible impugnar esa decisión mediante juicio de amparo indirecto.

- Finalmente, precisó que no pasaba inadvertido que la reposición del procedimiento implica en mayor o menor medida una dilación para resolver el juicio de origen; sin embargo, ello tampoco actualiza la procedencia del juicio de amparo si se pondera que el fin que persigue la reposición del procedimiento es la culminación del juicio hasta el dictado de una sentencia definitiva en la que se resuelvan todas las prestaciones reclamadas.

De dicha ejecutoria, derivó la tesis VII.2o.C.247 C (10a.), cuyo rubro es: "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.)]."⁸

12. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

13. Esto es así, porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito 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.

14. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, estimó que el juicio de amparo indirecto es improcedente en contra de la resolución de alzada que deja sin efecto la decisión intermedia que decretó el divorcio sin expresión de causa y ordena reponer el procedimiento, al ser un acto de naturaleza procesal que no afecta derechos sustantivos, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

15. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta: ¿procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución de la alzada que deja sin efecto la decisión que decretó el divorcio sin expresión de causa y ordena reponer el procedimiento, al afectar derechos sustantivos como el libre desarrollo de la personalidad?

⁸ Tesis aislada número VII.2o.C.247 C (10a.), visible en la Undécima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, julio de 2021, Tomo II, página 2362, número de registro digital: 2023325.



V. ESTUDIO

16. Para determinar cuál es la tesis que debe prevalecer se hace indispensable hacer referencia a la doctrina que este Alto Tribunal ha establecido sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad para a partir de ello analizar si la resolución que ordena reponer el procedimiento y deja insubsistente la disolución del vínculo matrimonial en un juicio de divorcio sin causa, se adecua a alguno de los supuestos de procedencia del amparo indirecto.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad

17. Esta Primera Sala determinó, al resolver el amparo directo en revisión 1439/2016 que el derecho al libre desarrollo de la personalidad deriva del derecho a la *dignidad*, que a su vez está previsto en el artículo 1o. constitucional y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano.⁹

18. De ahí que, resulta relevante el contenido del artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece –*como norma orientadora*– que: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad."¹⁰

19. A su vez, en el amparo directo 6/2008, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que "el individuo, sea quien sea, *tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que para él, son relevantes*".¹¹ En esa ocasión se explicó que el derecho al libre

⁹ Véase la tesis de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Novena Época. Registro digital: 165813. Pleno. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P. LXV/2009, página 8.

¹⁰ Adaptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217A (III), del 10 de diciembre de 1948. Norma del derecho internacional que si bien no vincula, orienta la actividad jurisdiccional de este Máximo Tribunal.

¹¹ Sentencia de 6 de enero de 2009, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



desarrollo de la personalidad permite "la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo", de tal manera que comporta "el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera".¹²

20. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el derecho al *libre desarrollo de la personalidad* no es absoluto, pues encuentra sus límites en los *derechos de los demás* y en el *orden público*. Que se trata de *límites externos* al derecho que funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la medida legislativa sea idónea para proteger los derechos de terceros y/o el orden público y además no restrinja de manera innecesaria y desproporcionada este derecho fundamental.¹³

21. Así pues, el derecho al *libre desarrollo de la personalidad* fue abordado por esta Primera Sala también al resolver el amparo en revisión 237/2014, dentro de los aspectos más significativos de esa decisión, destaca aquella en la que se establece una clara línea jurisprudencial en la cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura en principio a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual.¹⁴

22. Ahora bien, este Alto Tribunal ha establecido que la decisión de *permanecer o no casado o casada* encuentra cobertura en el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

¹² Novena Época. Registro digital: 165822. Pleno. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materias civil y constitucional, tesis P. LXVI/2009, página 7, de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE."

¹³ *Cfr.* Resolución a la contradicción de tesis 73/2014, resuelta por esta Primera Sala en sesión de veintitrés de febrero de dos mil quince, página 23.

¹⁴ *Cfr.* Amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.



23. En la sentencia del amparo directo en revisión 917/2009,¹⁵ al analizar la constitucionalidad del divorcio sin causa en la legislación civil del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) esta Primera Sala sostuvo que el respeto al *libre desarrollo de la personalidad* justifica reconocer mayor trascendencia a la voluntad del individuo cuando ya no desea seguir vinculado con su cónyuge, por ello, el derecho a tramitar la disolución del vínculo matrimonial, no podía hacerse depender de la demostración de causa alguna, pues aquella determinante no es más que el fin de esa voluntad expresada en la demanda, resultando inadmisibile que el Estado se empeñe en mantener vigente el matrimonio de quienes solicitan el divorcio al considerar que su situación particular se torna irreconciliable.

24. En el amparo directo en revisión 1819/2014,¹⁶ esta Primera Sala explicó que "con la expresión de la voluntad de no continuar con el matrimonio, se ejerce el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues decidir no continuar casado, cambiar de estado civil, constituye la forma en que el individuo desea proyectarse, vivir su vida; la forma en que el individuo decide de manera libre y autónoma su proyecto de vida". De lo anterior derivó la tesis 1a. LIX/2015 (10a.) que establece lo siguiente:

"DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. CONSTITUYE UNA FORMA DE EJERCER EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. En el divorcio sin expresión de causa, es suficiente la solicitud unilateral de la disolución del matrimonio para que el Juez la decrete aun sin causa para ello, donde incluso no importa la posible oposición del diverso consorte, pues la voluntad del individuo de no seguir vinculado con su cónyuge es preponderante, la cual no está supeditada a explicación alguna, sino simplemente a su deseo de ya no continuar casado, por lo que la sola manifestación de voluntad, de no querer continuar con el matrimonio es suficiente. Así, dicha manifestación constituye una

¹⁵ Sentencia de veintitrés de septiembre de dos mil nueve, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Sergio A. Valls Hernández. Ausente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹⁶ Sentencia de veintidós de octubre de dos mil catorce, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular.



forma de ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues decidir no continuar casado y cambiar de estado civil, constituye la forma en que el individuo desea proyectarse y vivir su vida; es decir, el modo en que decide de manera libre y autónoma su proyecto de vida."¹⁷

25. En este sentido, al analizar a la luz del libre desarrollo de la personalidad la constitucionalidad del sistema de divorcio a través del cual se exige la acreditación de causales para poder disolver el vínculo matrimonial, esta Primera Sala volvió a reiterar en la contradicción de tesis 73/2014 que "la decisión de un cónyuge de no permanecer casado, con independencia de los motivos que tenga para ello, también forma parte de un plan de vida elegido de manera autónoma, el cual no debe ser obstaculizado por el Estado ni por un tercero, como ocurre cuando el otro cónyuge se niega a otorgar el divorcio, lo que significa que esa decisión también está amparada al menos *prima facie* por este derecho".¹⁸

La procedencia del juicio de amparo indirecto, respecto de actos dictados dentro de juicio

26. El artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé dentro de las bases generales para el juicio de amparo –en lo que interesa para la resolución de este asunto– hipótesis de procedencia, entre otros, contra actos de tribunales judiciales, y en su inciso b) establece que cuando se trate de actos en juicio procederá el juicio de amparo contra los que su ejecución sea de imposible reparación.¹⁹

¹⁷ Décima Época. Registro digital: 2008492. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, materia constitucional, tesis 1a. LIX/2015 (10a.), página 1392.

¹⁸ Sentencia de veinticinco de febrero de dos mil quince, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que respecta a la competencia y por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz (quien formuló voto concurrente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quienes formularon votos particulares), por lo que se refiere al fondo.

¹⁹ "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: ...



27. Por su parte, el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo,²⁰ prevé que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, y que se entenderán por éstos, los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

28. Sobre el particular, se retomará lo determinado por el Pleno de este Máximo Tribunal al resolver las contradicciones de tesis 377/2013²¹ y 14/2015,²² falladas, respectivamente, en sesiones de veintidós de mayo de dos mil catorce y diecinueve de enero de dos mil dieciséis, en las que medularmente se dijo, en lo que aquí concierne:

29. El artículo 107 de la invocada ley de la materia contiene dos señalamientos que permiten comprender el alcance de la citada expresión:

a) El primero, contenido en su fracción III, dirigida a regular los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos emanados de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio; y,

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan."

²⁰ "Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²¹ Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y el Segundo y el Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. Mayoría de seis votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

²² Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.



b) El segundo, contemplado en su fracción V, que norma el mismo supuesto de procedencia, pero contra actos dictados en procesos jurisdiccionales propiamente dichos.²³

30. Con base en esas disposiciones, se determinó que por actos de imposible reparación se debían entender aquellos que producen una afectación material a derechos sustantivos, ya sea que éstos se encuentren reconocidos en la Constitución Federal, o bien, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

31. Asimismo, se dijo que sus consecuencias debían ser de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva –la cual, de actualizarse, no necesariamente llega a trascender al resultado del fallo–.

32. Tomando en cuenta lo anterior, se establecieron dos condiciones para calificar la aludida imposibilidad: i) la primera, identificada con la exigencia de que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", lo que se indicó equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente; y, ii) la segunda, que esos derechos revistan la categoría de "sustantivos", expresión que resulta antagónica a los de naturaleza meramente formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual, sino depende de que llegue o no a trascender al desenlace

²³ Las normas invocadas son las siguientes:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"...

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



del juicio o procedimiento –momento en el que sus secuelas podrían consumarse de manera efectiva–.

33. Una vez establecido qué se debe entender para la procedencia del juicio de amparo indirecto por "actos de imposible reparación", esta Primera Sala arriba a la conclusión de que la decisión de un tribunal de alzada que ordena la reposición del procedimiento en un juicio de divorcio incausado, que deja sin efectos el mismo a fin de resolver en una sola sentencia lo relativo a las cuestiones inherentes al matrimonio, sí tiene esa connotación.

34. En efecto, como esa determinación no contiene pronunciamientos relacionados con el fondo del asunto, pudiera pensarse que únicamente involucra aspectos de índole adjetivo o procesal, cuya trascendencia quedará supeditada al fallo que en su momento se llegase a dictar; sin embargo, derivado de la misma, la disolución del vínculo matrimonial se pospone y el derecho del peticionario de garantías de contraer nuevas nupcias o a permanecer soltero se encuentra suspendido, pudiéndose ver afectado, desde el pronunciamiento de dicha resolución, su derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual está reconocido tanto en nuestra Constitución General como en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo tercero, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguiente:

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.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo,



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, a que este expediente 134/2022, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. 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 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 152/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 1219, con número de registro digital: 2025597.



VOTO PARTICULAR DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 170/2021.

En la sesión pública ordinaria celebrada el diez de noviembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 170/2021.

En ese asunto se consideró que sí existía una genuina contradicción de criterios, porque mientras el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 51/2020**, desestimó el argumento de la parte quejosa (actora) en el sentido de que la usura no puede aplicarse retroactivamente respecto de los intereses ya pagados; el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz**, al resolver los juicios de amparo directo 675/2018, 722/2018 y 794/2018 (cuadernos auxiliares 972/2018, 1138/2018 y 1150/2018, respectivamente) determinó, que el órgano judicial debe adoptar una actitud propositiva y aplicar la tasa disminuida que a su prudente arbitrio fije, no sólo respecto de los intereses pendientes de cobro, sino también sobre aquéllos que ya hubieran sido pagados en favor del acreedor, puesto que sólo de esta manera podría respetarse, protegerse y garantizarse eficazmente el derecho humano a la propiedad, en la modalidad de prohibición de la usura como forma de explotación.

Bajo esa lógica, la cuestión a dilucidar consistió en determinar **si el juzgador que haya reducido prudencialmente la tasa de interés por ser usuraria, debe aplicarla retroactivamente respecto de los intereses ya pagados.**

La respuesta a esa interrogante por parte de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una mayoría de tres votos contra dos, fue en sentido positivo y al respecto se emitió el criterio siguiente:

"INTERÉS USURERO. AL ACREDITARSE, LA TASA DE INTERÉS QUE ES REDUCIDA PRUDENCIALMENTE POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE SER APLICADA DE MANERA RETROACTIVA RESPECTO DE LOS INTERESES YA PAGADOS

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron asuntos en los que era necesario determinar si la persona juzgadora que redujo prudencialmente la tasa de interés, por ser usuraria, debe aplicar esa reducción retroactivamente respecto de los intereses efectivamente liquidados. Uno de los Tribunales Colegiados determinó que la reducción de la tasa de interés no debe tener efectos retroactivos respecto de los intereses ya pagados, mientras



que el otro sostuvo que la tasa de interés reducida prudencialmente sí debe aplicarse retroactivamente respecto de los intereses usurarios ya pagados.

"Criterio jurídico: La tasa de interés reducida prudencialmente por el órgano jurisdiccional al considerarla usuraria, debe aplicarse retroactivamente respecto de los intereses ya pagados porque surge como una medida disuasoria para prevenir que futuros créditos o préstamos contengan pactos de intereses notoriamente excesivos (usurarios) y, por ende, atentatorios en contra del derecho humano de propiedad.

"Justificación: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de lo resuelto en la contradicción de tesis 350/2013, sostiene que cuando un órgano jurisdiccional, de oficio, advierte que una tasa de interés pactada entre las partes resulta notoriamente excesiva, debe aplicarse por extensión a los intereses pagados, pues la declaración de usura debe producir efectos respecto de todo el pacto al encontrarse viciado de origen y, por ende, necesariamente debe hacerse un ajuste respecto de los intereses ya pagados. Lo anterior, pues los derechos humanos tienen como características esenciales, entre otras, la indisponibilidad e imprescriptibilidad, por lo que las violaciones a estos derechos no pueden ser convalidadas por consentimiento (tácito o expreso).

"Atento a ello, el Estado cumple con sus obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar el derecho humano a la propiedad en la modalidad de prohibir la usura como forma de explotación de una persona por otra conforme a lo dispuesto en el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que además se concreta cuando en un proceso jurisdiccional, de manera oficiosa no sólo se reduce prudencialmente la tasa que se considera notoriamente excesiva y es aplicada respecto de los intereses pendientes de devengar, sino también cuando extiende dicha declaración respecto de los ya pagados, ya que este efecto actúa como un incentivo negativo que busca prevenir que futuros créditos o préstamos contengan pactos de intereses notoriamente usurarios y, por ende, atentatorios en contra del derecho humano de propiedad.

"Con la prohibición de la usura se busca erradicar que alguien obtenga en provecho abusivo sobre la propiedad de otro mediante el pacto de un interés excesivo derivado de un crédito o préstamo; de ahí que con independencia de que exista una acción o no, o se haga valer vía excepción, la actualización de la usura impone la obligación a las autoridades jurisdiccionales de reducir prudencialmente la tasa de intereses pactada y no limitarse esa disminución a los intereses pendientes de pago, sino que debe hacerse extensiva respecto de los ya pagados, pues sólo así el Estado, como órgano garante, cumplirá con su deber de prevenir violaciones a derechos humanos."



Razones del disenso

No compartimos la decisión a la que arriban la Ministra y los Ministros de la mayoría, por lo siguiente:

No es la primera vez que esta Primera Sala se ha pronunciado sobre el tema de la usura; por el contrario, ha resuelto en múltiples precedentes y tesis sobre el derecho fundamental de proscripción de la usura, y la ponderación que se propone en el proyecto (entre proscripción de usura y debido proceso), aunque no se ha realizado expresamente, está dada de manera implícita; en consecuencia, **la necesidad de realizar esa ponderación es cuestionable, pues consideramos más conveniente, simplemente partir de los parámetros que ya han sido establecidos en los aludidos criterios**, de los que se desprende como premisa destacada (para resolver la presente contradicción) que ya se ha determinado la obligación oficiosa (no planteada por las partes) de las autoridades jurisdiccionales de emprender el análisis de usura.

No obstante, si bien conforme a los criterios de usura existe el deber derivado de la obligación que tienen las autoridades (conforme a lo establecido en el artículo 1o. constitucional) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (en el caso, del derecho de *proscripción de la usura*); lo cierto es que ningún derecho humano es ilimitado, *por tanto*, la citada obligación tampoco es omnímoda y tiene su limitante, precisamente, cuando por ejemplo, en un procedimiento, se configura la **cosa juzgada**; o cuando, ha **prescrito** el derecho de alegar la violación a derechos al no haberse realizado dentro de los plazos que se establecen para ejercer la acción ante las autoridades jurisdiccionales o, incluso, cuando ha **precluido** algún derecho procesal (consentimiento tácito).

En efecto, sobre el derecho de proscripción de la usura, esta Primera Sala, al resolver la **contradicción de tesis 284/2015** precisó que, en el supuesto de la **cosa juzgada, por seguridad y certeza jurídicas**, la obligación de verificarla oficiosamente y, necesariamente, encuentra límite en esa institución de cosa juzgada porque, una vez que la sentencia respectiva queda firme, tal decisión es inmutable y debe ejecutarse en sus términos.

De lo que se infiere fehacientemente que esta Primera Sala **ha establecido límites a la citada obligación**, los que han derivado de la imperiosa necesidad de hacer prevalecer la *seguridad y certeza jurídicas*, una vez que se ha actualizado la cosa juzgada, es decir, que se ha resuelto en definitiva la contienda, ante la imposibilidad de reabrir indefinidamente la litis.



Ante lo que destaca la **prescripción negativa**, que es otra institución procesal que tiene peso similar a la figura de la cosa juzgada o la preclusión, que también tiene su origen en la seguridad jurídica y que resulta un límite válido al ejercicio oficioso sobre la verificación de usura.

La prescripción negativa es una institución de orden público y se funda en la necesidad de dar seguridad y certidumbre a las relaciones jurídicas, motivo por el que la ley la reconoce como un medio de extinción de los derechos y obligaciones por el transcurso del tiempo.

En esa tónica estimamos que, si bien es cierto, conforme a los precedentes de esta Primera Sala, existe la obligación por parte de las autoridades jurisdiccionales de realizar el examen oficioso sobre si en la contratación de un empréstito los intereses (ordinarios o moratorios) pactados en el mismo son o no usurarios, con independencia de lo que ha sido planteado como litis en el juicio natural; también lo es que, el análisis de tales intereses bien podría realizarse desde que se comenzaron a devengar, y existe la limitante de que, **respecto a los que han sido pagados**, sólo será posible realizar su reducción prudencial, siempre y cuando no haya operado la prescripción negativa por su pago indebido.

De no operar la limitante de mérito, podría darse el caso en que, después de diez o quince años de la contratación de un crédito (como es el común de los hipotecarios), el deudor incurra en mora y, derivado del análisis oficioso de usura, se determine la devolución de lo pagado en exceso por intereses moratorios y ordinarios por todo ese tiempo. Lo que evidencia que, en algunos casos el ejercicio del análisis oficioso de usura puede redundar en la **afectación excesiva** de los derechos del acreedor por lo que, para paliar ese efecto, resultaría necesario traer a cuentas el análisis de la prescripción, en los términos que han sido expuestos.

Aunado a lo anterior, lo resuelto por la Ministra y Ministros que integran la mayoría, en realidad genera inseguridad, porque si bien el control *ex officio* sobre la usura está justificado, hasta ahora se había realizado sobre los intereses que formaban parte de la litis, es decir sobre los intereses que eran demandados; sin embargo, con la propuesta que ahora se hace, dicho control abarca intereses pagados, a pesar de que éstos originalmente no hayan sido controvertidos, pues en la sentencia se argumenta que ese control debe operar con independencia de que exista o no una acción o una excepción al respecto, afirmación que nos parece atenta contra la seguridad y certeza jurídicas, pues aunque la prohibición de la usura obliga a realizar un examen *ex officio* sobre el tema, consideramos que ese análisis debe estar vinculado a los intereses demandados y, por tanto, a los intereses que formaban parte de la litis; pero no resulta conducente introducir ese análisis al pago de inte-



reses que ya fueron pagados y que no son propiamente parte de la contienda natural.

Por lo anterior, al no compartir la respuesta que se da a la pregunta planteada en la contradicción de tesis 170/2021, emitimos el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de tesis 170/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo II, noviembre de 2022, página 1493, con número de registro digital: 31056.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 353/2021.

En sesión de diez de agosto de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de cuatro votos, la contradicción de criterios citada al rubro.

El punto de contradicción consistió en resolver si *la competencia, por razón de materia, para conocer de un amparo indirecto en el que se reclame la orden de presentación y/o alojamiento temporal de un extranjero en las estaciones migratorias, previsto en el procedimiento administrativo migratorio, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Penal, o bien, a uno en materia administrativa.*

La consulta estimó, que en estos casos, la competencia recae en la **materia administrativa** pues los actos impugnados son medidas provisionales para que la persona permanezca en las estaciones migratorias o lugares destinados para tal efecto, hasta tanto se resuelve su situación migratoria; por lo que no es un acto restrictivo de la libertad personal, toda vez que no es una sanción de carácter punitivo, conforme a los artículos 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada y 57 de la vigente.

Pues bien, respetuosamente, **no se comparte el criterio alcanzado** toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación **vigente**, en su artículo 56, es clara en establecer la regla de competencia expresa para los Jueces de Distrito en Materia Penal para juicios de amparo promovidos en contra "**de cualquier acto de autoridad que afecte la libertad de las personas**"; ello implica que para fijar la competencia, no es relevante la naturaleza de la autoridad que emita el acto privativo de libertad o ejecute el procedimiento que debe seguirse.



En este caso, los juicios de amparo que dieron origen a la contradicción de criterios, provienen de demandas de amparo indirecto en las que se señalaron como actos reclamados el alojamiento temporal y detención de personas extranjeras en estaciones migratorias, actos que, si bien cuentan con una naturaleza procedimental administrativa, lo cierto es que en cuanto a la afectación en la esfera jurídica y de derechos fundamentales de las personas, sin duda restringen su libertad personal.

Por tanto, la decisión tomada por la mayoría de la Primera Sala no toma en cuenta la norma expresa de competencia en materia penal para actos de carácter privativos. En atención a ello, considero que el ejercicio realizado para resolver el presente asunto atiende, parcialmente, a la interpretación de la referida norma competencial; ejercicio que **no estimo** correcto, pues al ser ésta expresa, no da lugar a un entendimiento distinto. Máxime que nos encontramos con un tipo de análisis judicial que acota la posibilidad de interpretar dicha regla competencial.

Finalmente, a mi consideración, estimar que cuando los actos señalados en la demanda de amparo impliquen la detención y/o alojamiento temporal en instalaciones migratorias la competencia se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Penal, resulta congruente con el criterio aislado emitido por esta misma Primera Sala en la Novena Época, de rubro: "COMPETENCIA. CORRESPONDE CONOCER A UN TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL RECURSO DE REVISIÓN DERIVADO DE UN JUICIO DE AMPARO EN EL QUE SE RECLAMAN DIVERSOS ACTOS EMITIDOS POR AUTORIDADES MIGRATORIAS, REFERIDOS A LA SITUACIÓN DE RESIDENCIA DE UN EXTRANJERO EN EL TERRITORIO NACIONAL.",¹ en el cual se decidió que los actos emitidos por autoridades migratorias que importen peligro a la libertad de las personas, como la detención o la deportación, para reglas competenciales, son de carácter penal; mientras que, los restantes actos reclamados a autoridades migratorias, que contengan medidas inherentes a la situación de residencia en el país de un extranjero, corresponde conocer a un órgano jurisdiccional en materia administrativa.

Luego entonces, por las razones expuestas, disiento del criterio alcanzado.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de criterios 353/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2022 a

¹ Registro digital: 176366. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis: 1a. CXCIII/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 714. Tipo: aislada.



las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo II, noviembre de 2022, página 1294, con número de registro digital: 31028.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 2/2022.

En la ejecutoria, se sostuvo la existencia de la contradicción de criterios que se denunció, bajo el argumento de que los Plenos de Circuito contendientes, al resolver las correspondientes contradicciones de tesis de las que conocieron, se pronunciaron con relación a si se actualizaba o no una causal de improcedencia notoria y manifiesta, por falta de interés jurídico del quejoso, cuando señalaba como acto reclamado del Ministerio Público, la negativa u omisión de acceso a la correspondiente carpeta de investigación, en la que sospechaba que había una imputación en su contra, aunque no había sido detenido, citado a comparecer u objeto de algún acto de molestia.

Ello, porque el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito concluyó que se debía desechar de plano la demanda constitucional, en términos de los artículos 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que el acto reclamado no afectaba el interés jurídico del quejoso.

Mientras que el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito resolvió que no se podía desechar de plano la demanda de amparo, porque para esclarecer la calidad jurídica del quejoso, se debían recabar primero los informes y pruebas que demostraran si contaba o no con legitimación; y, por tanto, esa cuestión se debía resolver en la sentencia definitiva.

En ese orden de ideas, se planteó como punto de contradicción: Cuando una persona sospecha que tiene calidad de imputado (no ha sido detenida, citada a comparecer u objeto de acto de molestia) y promueve un amparo contra la negativa y/u omisión de permitirle el acceso a una carpeta de investigación ¿La demanda de amparo se debe desechar de plano, o bien, se debe indagar sobre la legitimación del quejoso, para luego resolverlo en sentencia?

Al respecto, la ejecutoria determina que en contra de una negativa y/u omisión del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a una persona que sospecha que tiene calidad de imputado, se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto, en términos de los artículos 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, que justifica que se deseche de plano la demanda de derechos fundamentales; dando



prioridad para ello, al sigilo o reserva de la información que priva en la etapa de la investigación inicial para garantizar su éxito; considerando para tales efectos, únicamente la información que derive del escrito de demanda y sus anexos.

Criterio que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA NEGATIVA Y/U OMISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO ÉSTA NO HA SIDO DETENIDA, CITADA A COMPARECER O AFECTADA POR OTRO ACTO DE MOLESTIA REALIZADO EN SU CONTRA CON EL CARÁCTER DE PERSONA IMPUTADA DENTRO DE LA ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN INICIAL Y SÓLO ADUCE QUE SOSPECHA TENER ESA CALIDAD."

Propuesta de la mayoría que respetuosamente no comparto, porque a mi consideración, se soslayan eventuales violaciones al derecho fundamental de defensa adecuada de los imputados, por parte del Ministerio Público.

Esto es, la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **336/2019**,¹ presentado bajo mi ponencia, señaló que el derecho de defensa no se activaba cuando se denunciaban los hechos o se iniciaba una carpeta de investigación; sino que era indispensable que de la indagatoria surgiera efectivamente un señalamiento que implicara la necesidad de que el investigado, como posible autor o partícipe de un hecho punible, rindiera su primera entrevista o declaración, como elemento preponderante para que se garantizara el acceso a los registros de la investigación, y por tanto, que el estado de la carpeta ya no fuera de reserva.

Hecho que en el juicio constitucional, efectivamente le correspondería comprobar al quejoso imputado; pero no necesariamente en el ejercicio de la acción constitucional, sino única y exclusivamente ante el caso de una negativa del acto por parte del Ministerio Público investigador, en su carácter de autoridad responsable.

En ese orden de ideas, un desechamiento de plano de la demanda de amparo, en los términos que lo establece la ejecutoria, soslaya eventuales actos arbitra-

¹ Resuelto en sesión virtual de 6 de mayo de 2020, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que está con el sentido, pero con consideraciones adicionales, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebollo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



rios por parte del Ministerio Público investigador, en claro desmedro del legítimo ejercicio del derecho de defensa de un imputado.

Consecuentemente, considero que la solución al problema que presenta la contradicción de criterios, debe resolverse a través de un ejercicio en el que se procure tanto la subsistencia del sigilo o reserva de la investigación, como el derecho fundamental de defensa adecuada de los imputados.

Así, estimo que se debía ensayar una propuesta en la que la demanda de amparo presentada en las condiciones en estudio, no fuera desechada de plano, sino que se admitiera a trámite, a efecto de que se recabaran los correspondientes informes justificados, y previo a poner a la vista de las partes las correspondientes constancias, el Juez de amparo realizara un estudio acucioso de las mismas, con el fin de constatar, fehacientemente, la existencia o no de un señalamiento en contra del quejoso, que implicara la necesidad de que, en su carácter de posible autor o partícipe de un hecho punible, rindiera su primera entrevista o declaración, como elemento preponderante para que se garantizara el acceso a los registros de la investigación; y en función del resultado que se obtuviera, se resolviera sobre la legitimación y el interés jurídico del quejoso en el juicio de amparo; o bien, sobre la actualización de una causal de improcedencia notoria y manifiesta que justificara sobreseer en el juicio de amparo, fuera de audiencia constitucional.

Al respecto, me parece que en su parte conducente, resulta orientador el criterio que se asume en la siguiente jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO POR EL QUE REQUIERE A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES LA TOTALIDAD DE LAS CONSTANCIAS DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Conforme a los artículos 149, 152 y 78 de la Ley de Amparo, los funcionarios o autoridades responsables están obligados a expedir las copias o documentos que les sean solicitados y, si no lo hacen, el Juez de Distrito puede solicitárselos, siempre que dichas constancias sean necesarias para la resolución del asunto. Aunque lo anterior puede considerarse como una regla general, existen casos de excepción en los que las autoridades o funcionarios no están en posibilidad legal de expedir las copias o documentos solicitados por las partes interesadas para ofrecerlas en el juicio, como sucede en la averiguación previa, en la que el Ministerio Público de la Federación y/o el Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales están limitados a expedir todas las constancias de esas ave-



riguaciones, pues ante los órganos jurisdiccionales deben promover el principio de reserva de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido cuando éstos son menores, se trate de los delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y en los demás casos que se considere necesario para su protección en términos del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Por lo tanto, no debe aplicarse con rigidez el artículo 149, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, tratándose de las constancias necesarias para apoyar el informe justificado, pues es innecesario y contrario al principio de justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Juez de Distrito, a fin de allegarse las pruebas al juicio, solicite a los funcionarios o autoridades la expedición de todas las constancias de la averiguación previa, al existir un impedimento legal para realizar dicha expedición, porque hacerlo ocasiona un daño no reparable en la sentencia definitiva, ya que se trastoca el principio de reserva aludido, vulnerándose las investigaciones practicadas en la averiguación previa que requieren de ese sigilo, ya que se tendría acceso a toda la información, aun la no relacionada con los quejosos. En consecuencia, contra el acuerdo del Juez de Distrito por el que requiere a las autoridades responsables la totalidad de las constancias de la averiguación previa durante la tramitación del juicio de amparo indirecto procede el recurso de queja previsto en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo, y de proporcionarse dicha información, queda bajo la más estricta discrecionalidad del juzgador la guarda, custodia y difusión de las pruebas aportadas al juicio, acorde con los artículos 80 y 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.² *(Énfasis añadido)

Es por esas razones que, respetuosamente disiento del criterio asumido por la mayoría; y, en consecuencia, me permito emitir el presente **voto particular**.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de criterios 2/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo III, septiembre de 2022, página 2783, con número de registro digital: 30933.

² Registro digital: 163035, Novena Época, materia común, tesis 1a./J. 93/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 374.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 225, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

Hechos: Un operador jurídico conoció de un amparo indirecto en el que concedió la medida cautelar para que no fueran suspendidos los derechos políticos de la parte quejosa quien era prófugo de la acción de la justicia, ya que existía una orden de aprehensión en su contra, determinación que se emitió en contravención a la restricción prevista en el artículo 38, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha actuación del juzgador originó que se ejerciera acción penal en su contra y se dictara auto de formal prisión al actualizarse los elementos del cuerpo del delito contra la administración de justicia previsto en el artículo 225, fracción VI, del Código Penal Federal. El inculpado promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó la inconstitucionalidad del precepto mencionado, bajo el argumento de que era violatorio del principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, dado que no existe precepto legal alguno que determine qué debe entenderse por "resolución de fondo", a fin de que se tenga certeza sobre la actualización del delito. El Juez de Distrito del conocimiento negó el amparo solicitado, resolución que fue recurrida en revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 225, fracción VI, del Código Penal Federal al prever el elemento normativo "resolución de fondo" del tipo penal, no vulnera el principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad contenido en el



artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: La fracción VI del artículo 225 del Código Penal Federal prevé el delito contra la administración de justicia cometido por servidores públicos consistente en dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado. Tal descripción típica permite identificar diversos elementos normativos, entre otros, el denominado "resolución de fondo", ya que para desentrañar su significado se requiere una cierta valoración cuidando no incurrir en una interpretación por analogía de algún otro concepto, a fin de tutelar el principio de exacta aplicación de la ley penal. Ahora bien, la circunstancia de que no se contemple una definición legal que establezca cuándo se está en presencia de una "resolución de fondo", no implica desconocer los distintos tipos de resoluciones que formalmente puede emitir el juzgador en los juicios o procesos, como acontece con las "resoluciones de fondo" para dilucidar una cuestión accesoria o incidental al presentarse temas controvertidos por las partes que ameritan ser resueltas de manera previa al dictado de la sentencia definitiva. Además, para un juzgador, sujeto activo del delito con calidad específica, no le resultaría excesivo o irrazonable comprender el término "resolución de fondo", al grado que le genere confusión o incertidumbre el significado de ese concepto, dados los conocimientos jurídicos que se requieren para pronunciar una determinación judicial, lo que constituye una actividad que realiza de forma cotidiana para resolver aspectos accesorios del negocio o incidentales, indispensables para el curso de los juicios. Por lo tanto, imponer al legislador la carga de describir con suficiente precisión y exactitud el término "resolución de fondo", implicaría una obligación excesiva que escapa del mandato de taxatividad, toda vez que conocer el contenido del referido elemento normativo de la descripción típica, no implica un mayor esfuerzo de comprensión del destinatario de la norma. En ese tenor, el elemento normativo de mérito cumple la función dirigida al núcleo esencial de casos regulados por la norma, ya que permite a sus destinatarios conocer con antelación, de forma clara y precisa, qué les está permitido o prohibido hacer, así como la consecuencia jurídica de su actuar.

1a. I/2023 (11a.)



Amparo en revisión 161/2021. Efraín Cázares López. 25 de agosto de 2021. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ausente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO SIEMPRE Y CUANDO SEA EXPRESO Y SE REFIERA A ACTOS Y NO A NORMAS GENERALES.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA RETRACTACIÓN DEL CONGRESO LOCAL RESPECTO DEL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA EN TANTO QUE LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN TIENE EL POTENCIAL DE TRASTOCAR GRAVEMENTE EL ORDEN CONSTITUCIONAL, ADEMÁS DE QUE REVISTE DE UN INTERÉS PÚBLICO EXCEPCIONAL, NO EXISTE PLENA CERTEZA SOBRE LA VOLUNTAD DEL ÓRGANO ACTOR PARA DESISTIRSE Y NO AFECTA LOS DERECHOS DE LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO NI EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA (LA ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS FEDERALES, ASÍ COMO LA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA A PARTIR DE ESA SOLICITUD POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON RESIDENCIA EN ALMOLOYA DE JUÁREZ).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD [ARTÍCULO 22, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA ACTUAR EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 49 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN RELACIÓN CON EL CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DEL JUZGADO DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO DEL CENTRO DE JUSTICIA PENAL FEDERAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON SEDE EN ALMOLOYA DE JUÁREZ, CUENTA CON LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER AL IMPUTÁRSELE ACTOS PROPIOS.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA CESACIÓN DE EFECTOS DE LA ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, AL CONTINUAR VIGENTES SUS EFECTOS CON LA EXISTENCIA DE LA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO (LA ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS FEDERALES, ASÍ COMO LA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA A PARTIR DE ESA SOLICITUD POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON RESIDENCIA EN ALMOLOYA DE JUÁREZ).



X. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. NATURALEZA Y ALCANCES EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL (ARTÍCULOS 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XI. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. NO SE PUEDE PROCEDER PENALMENTE CONTRA CIERTOS SERVIDORES PÚBLICOS CUYAS FUNCIONES SON CONSIDERADAS ESENCIALES HASTA TANTO SE RETIRE LA INMUNIDAD PROCESAL DE LA QUE GOZAN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL PROCEDIMIENTO PARA RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES CONCIERNE EN EXCLUSIVA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL PROCEDIMIENTO PARA RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL DEL TITULAR DE UN PODER EJECUTIVO LOCAL, PARA PROCEDER PENALMENTE EN SU CONTRA POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO FEDERAL CONCIERNE TANTO A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO AL CONGRESO ESTATAL, SIENDO NECESARIO QUE AMBOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS, DE MANERA AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE, APRUEBEN TAL DETERMINACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111, QUINTO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIV. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO FEDERAL, NO TIENE EL EFECTO DE SU REMOCIÓN Y SEPARACIÓN DE SU CARGO PARA SER JUZGADO PENALMENTE, SINO SÓLO QUE SEA COMUNICADA A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA QUE SEAN ÉSTAS LAS QUE, DE MANERA DEFINITIVA, DETERMINEN LO QUE CORRESPONDA SOBRE SU PROCEDENCIA.



XV. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA DECISIÓN DEFINITIVA SOBRE LA REMOCIÓN DE LA INMUNIDAD PROCESAL DE UN SERVIDOR PÚBLICO LOCAL POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO FEDERAL CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES POR RESPETO A LA SOBERANÍA INTERNA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y AL PACTO FEDERAL, TAL Y COMO SE ADVIERTE DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE DIERON LUGAR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS.

XVI. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA DECISIÓN DEFINITIVA SOBRE LA REMOCIÓN DE LA INMUNIDAD PROCESAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS LOCALES POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO FEDERAL RECAE EN LOS CONGRESOS LOCALES PARA GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA Y EL BUEN DESARROLLO DE LAS FUNCIONES ESENCIALES QUE DESEMPEÑAN AQUÉLLOS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL.

XVII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. NO ES UN INSTRUMENTO DE IMPUNIDAD SINO ÚNICAMENTE UNA CONDICIONANTE PARA LA INTERVENCIÓN DE OTROS PODERES CUANDO SE DECIDA PROCEDER PENALMENTE CONTRA DETERMINADOS SERVIDORES PÚBLICOS.

XVIII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA INMUNIDAD PROCESAL DE LA QUE GOZA, ENTRE OTROS FUNCIONARIOS ESTATALES, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, QUE IMPIDE QUE PUEDA PROCEDERSE PENALMENTE EN SU CONTRA POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO FEDERAL DURANTE SU MANDATO, NO IMPIDE QUE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA REALICE LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE DELITOS DENTRO DE SU ÁMBITO COMPETENCIAL.

XIX. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA NEGATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN O DE LOS CONGRESOS ESTATALES PARA PROCEDER PENALMENTE CONTRA EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO FEDERAL, SÓLO TIENE COMO EFECTO POSTERGAR EL PROCESO PENAL EN SU CONTRA MIENTRAS TERMINA SU MANDATO.



XX. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL GOBERNADOR DEL ESTADO POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS FEDERALES Y SU OTORGAMIENTO POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO VULNERAN LA ESFERA DE ATRIBUCIÓN DEL CONGRESO LOCAL ACTOR PARA DECIDIR EN DEFINITIVA SOBRE LA REMOCIÓN DE LA INMUNIDAD PROCESAL DE LA QUE GOZA ESE SERVIDOR PÚBLICO, TODA VEZ QUE PRESUPONEN SU APTITUD PARA SER JUZGADO PENALMENTE, A PESAR DE LA DETERMINACIÓN EMITIDA AL RESPECTO POR AQUÉL (INVALIDEZ DE LA ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS FEDERALES, ASÍ COMO LA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA A PARTIR DE ESA SOLICITUD POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON RESIDENCIA EN ALMOLOYA DE JUÁREZ).

XXI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE VINCULA A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y AL JUEZ ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO DEL CENTRO DE JUSTICIA PENAL FEDERAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON SEDE EN ALMOLOYA DE JUÁREZ, PARA QUE SE ABSTENGAN DE VIOLAR LA INMUNIDAD PROCESAL DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS (INVALIDEZ DE LA ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS FEDERALES, ASÍ COMO LA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA A PARTIR DE ESA SOLICITUD POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON RESIDENCIA EN ALMOLOYA DE JUÁREZ).

XXII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y AL JUEZ ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO DEL CENTRO DE JUSTICIA PENAL FEDERAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON SEDE EN ALMOLOYA DE JUÁREZ (INVALIDEZ DE LA



ORDEN DE APREHENSIÓN SOLICITADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS FEDERALES, ASÍ COMO LA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA A PARTIR DE ESA SOLICITUD POR EL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON RESIDENCIA EN ALMOLOYA DE JUÁREZ).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2021. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. 17 DE AGOSTO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIENES RESERVARON SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: BRUNO A. ACEVEDO NUEVO, DANIELA CARRASCO BERGE Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES	El Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas promovió controversia constitucional en contra de: a) la solicitud de orden de aprehensión por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) para aprehender al gobernador del Estado de Tamaulipas por la supuesta comisión de delitos federales, y b) la orden de aprehensión librada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio en el Estado de México con residencia en Almoloya de Juárez a partir de dicha solicitud.	1
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	12
III.	DESISTIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	No es procedente decretar el desistimiento de la controversia constitucional en virtud de que existe una retractación válida.	13



IV.	PRECISIÓN DE LA LITIS	En esta controversia constitucional se debe analizar si: a) el artículo 111 constitucional prevé la asignación competencial que el Congreso Local aduce tener y b) si, en su caso, los actos impugnados invaden las facultades del Congreso Local previstas en el artículo 111 constitucional.	27
V.	OPORTUNIDAD	La controversia constitucional es oportuna.	28
VI.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La controversia constitucional se presentó por parte legitimada.	29
VII.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Las autoridades demandadas comparecen a través de funcionarios legitimados para representarlas.	29
VIII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se actualiza ninguna causal de improcedencia.	31
IX.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Los planteamientos del actor son fundados porque:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sí existe la asignación competencial en el artículo 111 constitucional consistente en decidir, en última instancia, sobre la inmunidad procesal de la que goza el titular del Poder Ejecutivo Local. 2. El Congreso Local se pronunció en contra de retirar la inmunidad procesal y, 3. Tanto la solicitud de orden de aprehensión, como la emisión de la orden, desconocen la facultad del Congreso Local de decidir sobre dicha inmunidad procesal. 	35
X.	EFFECTOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se decreta la invalidez de los actos impugnados. 2. Se vincula al Juez demandado y a la FGR para que se abstengan de violar la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. 	61



		<p>3. La invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos.</p>	
XI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión realizada por la Fiscalía General de la República, así como de la orden de aprehensión expedida en la causa penal 139/2021, en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.</p> <p>TERCERO. Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>, así como en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.</p>	61

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

SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 70/2021, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas en contra de: a) la solicitud de orden de aprehensión por parte de la Fiscalía General de la República para aprehender al gobernador del Estado de Tamaulipas por la supuesta comisión de



delitos federales, y b) la orden de aprehensión librada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio en el Estado de México con residencia en Almoloya de Juárez a partir de dicha solicitud.

I. ANTECEDENTES

1. **Dictamen de declaración de procedencia emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintiocho de abril de dos mil veintiuno, la sección instructora de la Cámara de Diputados emitió un dictamen de declaración de procedencia en el procedimiento con número de expediente SI/LXIV/DP/02/2021, iniciado en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a solicitud de la Fiscalía General de la República.

2. Posteriormente, el treinta de abril siguiente se llevó a cabo la sesión pública del Pleno de la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia en la que se aprobó en sus términos el dictamen impugnado.¹

3. El dictamen contiene los siguientes resolutivos:

"PRIMERO.—Ha lugar a proceder en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco [ilegible].

"SEGUNDO.—Comuníquese la presente resolución al Congreso del Estado de Tamaulipas para los efectos dispuestos por el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"TERCERO.—Notifíquese en términos de la normatividad aplicable el sentido de la presente resolución."

4. **Acuerdo de no homologación de la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** En sesión de treinta de abril de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Tamaulipas emitió

¹ La declaratoria de procedencia en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



el **punto de Acuerdo No. LXIV-267**, mediante el cual se declaró que no procedía la homologación de la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.²

5. **Controversia constitucional 50/2021.** El treinta de abril de dos mil veintiuno el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas promovió una controversia constitucional en contra de los efectos del dictamen de declaración de procedencia emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que **se admitió** por acuerdo de quince de julio de dos mil veintiuno.

6. En síntesis, el Congreso Local planteó que el dictamen pretendía retirar la inmunidad procesal del gobernador del Estado de Tamaulipas, sin tomar en consideración la determinación del Poder Legislativo estatal de mantener la inmunidad procesal del servidor público. Por ello, planteó que invadía las facultades que le concede el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

7. **Solicitud de orden de aprehensión de la Fiscalía General de la República.** El primero de mayo de dos mil veintiuno, la Fiscalía General de la República solicitó una orden de aprehensión en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas que se radicó bajo la causa penal 139/2021 del índice del Juzgado de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez (Altiplano).³

8. **Orden de aprehensión librada en la causa penal 139/2021.** El dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Juez especializado demandado libró la orden de aprehensión solicitada por los hechos señalados en la ley como delitos de delincuencia organizada y operaciones con recursos de procedencia ilícita.⁴

² Publicado en la edición vespertina del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta de abril de dos mil veintiuno.

³ Según se desprende del **oficio 370/2021-ZH**, enviado por el Juez especializado demandado en respuesta al requerimiento que realizó el Ministro Instructor en la que informa sobre la solicitud de la orden de aprehensión hecha por el Ministerio Público y los términos en que emitió la orden solicitada en contra del gobernador de Tamaulipas.

⁴ Según se desprende del **oficio 370/2021-ZH**, firmado por el Juez especializado demandado.



9. **Demanda de controversia constitucional.** El veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Congreso Local hizo valer los siguientes conceptos de invalidez en contra de los actos impugnados:

10. **A. Violación al sistema federal mexicano y a los artículos 39, 40, 41, primer párrafo; así como el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Federal.**

11. El Poder actor argumenta, en síntesis, que la determinación final respecto a la inmunidad procesal al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas corresponde al Congreso de ese Estado, de conformidad con el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

12. La decisión del Congreso Local en ese sentido fue la de no homologar la declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por tanto, concluye que el gobernador del Estado de Tamaulipas sigue gozando de la inmunidad procesal que le confiere el artículo 111 constitucional por la posible comisión de delitos federales mientras continúe el ejercicio de su cargo.

13. En ese sentido, reclama que la solicitud de orden de aprehensión hecha por la Fiscalía General de la República y la orden efectivamente librada por el Juez especializado ignoran la determinación del Congreso Local.

14. El desconocimiento del acuerdo de no homologación de la declaración de procedencia por parte de las autoridades demandadas equivale a quitarle "el fuero constitucional" del que goza el gobernador de Tamaulipas, lo cual es competencia exclusiva del Congreso Local.

15. Por tanto, el Poder actor argumenta que la fiscalía y el Juez especializado invadieron el ámbito de competencias del Congreso Local al desconocer su facultad constitucionalmente otorgada para pronunciarse en definitiva sobre el retiro del fuero a servidores públicos locales que presuntamente hubieran cometido un delito federal.

16. Mientras que el Poder actor reconoce que es competencia de la Fiscalía General de la República solicitar órdenes de aprehensión, así como del Juez



Federal librarlas, deben tomar en cuenta las condiciones de procedibilidad de su solicitud y emisión. Al no hacerlo, violentan el ámbito de competencias del Congreso Local y afectan la estructura del Estado federal de derecho.

17. Por último, el Poder actor solicitó la suspensión de los actos impugnados y sus efectos.

18. Admisión de la demanda y suspensión. El Ministro instructor **admitió a trámite** la demanda por auto de dos de agosto de dos mil veintiuno y tuvo como autoridades demandadas a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez, Iván Aarón Zeferín Hernández, por actos propios.

19. Además, les emplazó para que dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de admisión rindieran su contestación a la demanda, junto con las copias certificadas de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados. También dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su esfera competencial correspondiera.

20. En cuanto a la **suspensión solicitada**, el Ministro instructor **negó otorgar la suspensión** solicitada por el Poder actor.⁵

21. Contestación de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República respondió al único concepto de invalidez en los siguientes términos.

22. De su interpretación histórica de las reformas al artículo 111 constitucional, así como del proceso legislativo llevado a cabo en el año mil novecientos ochenta y dos mediante el cual se añadió el párrafo quinto al citado artículo, admite que es posible desprender que la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados, erigida en jurado de procedencia, tiene un mero efecto "declarativo, esto es, la declaración de procedencia será para el efecto de que

⁵ Por acuerdo de fecha dos de agosto de dos mil veintiuno, emitido en el cuaderno incidental de la controversia constitucional.



se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

23. Sin embargo, señala que esa postura, "llevada al extremo, podría romper el equilibrio normativo ... de los alcances del artículo 111 constitucional de ser el marco supremo para que se continúe con la investigación criminal y no queden impunes las conductas antisociales del orden federal que presuntamente incurrieron los funcionarios estatales."

24. Además, argumenta que dejar a las Legislaturas Estatales la última palabra respecto de la inmunidad procesal del gobernador de la entidad correspondiente, contravendría el texto expreso de los artículos 74, fracción V, y 111 quinto párrafo, además de los principios constitucionales que pretende salvaguardar el federalismo. Según la fiscalía, de dichas disposiciones y principios se concluye que la facultad de declarar la procedencia de la acción penal por la comisión de delitos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, señala que esas decisiones son inatacables. Por tanto, debe concluirse que las decisiones son terminales y definitivas para las Legislaturas Estatales.

25. En ese sentido, aún y cuando de los procedimientos legislativos de la reforma de mil novecientos ochenta y dos se desprende que "la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados no remueve el "obstáculo procesal" para proceder penalmente en contra de los servidores públicos locales, ello no quedó plasmado de manera literal en el artículo 111 constitucional. Por ello, no puede concluirse que el Congreso Local tiene facultades de "revisar" lo dispuesto por la Cámara de Diputados.

26. Asimismo, señala que, si bien en nuestro sistema federal las entidades federativas son libres e independientes en su régimen interior, deben respetar la Constitución General. Es decir, no pueden configurar regímenes jurídicos que desconozcan el reparto de atribuciones de la Constitución. Por tanto, la fiscalía concluye, la Declaración de Procedencia de la Cámara de Diputados debe ser "vinculante" para las Legislaturas Estatales.

27. La fiscalía, además, propone una interpretación alternativa del artículo 111 constitucional, párrafos primero y quinto, que "permite superar la literalidad



de los dos textos normativos [a saber, del primero y quinto párrafo del artículo 111 constitucional]."

28. De acuerdo con su propuesta de interpretación, el párrafo quinto debe ser leído a la luz del párrafo séptimo, ambos del artículo 111 constitucional.

29. En esta interpretación, la diferencia entre el tratamiento a los servidores públicos contenidos en el párrafo primero (ámbito federal) y los del párrafo quinto (ámbito estatal) es que en el caso de los primeros se puede proceder penalmente en contra de ellos y deben ser separados de su cargo mientras dure el proceso penal (conforme al párrafo séptimo); mientras que en el caso de los segundos, se puede proceder penalmente en contra de ellos, pero pueden continuar ostentando su cargo mientras dure el proceso penal, pues la decisión de quedar en el cargo corresponde a la Legislatura.

30. La fiscalía también señala dos precedentes del Pleno de la Suprema Corte que desde su punto de vista son aplicables a este caso, la controversia constitucional 99/2016 y la controversia constitucional 24/2005.

31. Respecto de la primera, destaca que es un criterio de esta Suprema Corte que respecto de la comisión de delitos del orden federal por parte de los funcionarios estatales existe una obligación de las entidades federativas de ceñirse al artículo 111 de la Constitución General para proceder penalmente en su contra.

32. Respecto de la segunda, destaca que es un "criterio prevaleciente respecto del procedimiento de declaración de procedencia que se desahoga ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de los servidores públicos estatales, que la referida soberanía legislativa federal, al emitir una declaratoria de procedencia lo hace de manera definitiva y terminal, excluyendo así la posibilidad de que las entidades federativas legislen, lo que desde luego implica también la imposibilidad de que actúen en sentido contrario."

33. Contestación del Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez. El Juez Federal, Iván Aarón Zeferín Hernández, que se tuvo



como autoridad demandada por actos propios en el acuerdo de admisión no contestó la demanda del Poder actor dentro del plazo establecido para ello.

34. Desistimiento de la controversia constitucional. El Congreso del Estado de Tamaulipas, a través del presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura, se desistió de la controversia constitucional mediante escrito presentado el diez de noviembre de dos mil veintiuno.

35. Promoción del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. Con escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno el gobernador del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas solicita que no se acuerde de manera favorable el desistimiento de la controversia constitucional.

36. Ratificación del desistimiento de la controversia constitucional. Con escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local hizo llegar a esta Suprema Corte de Justicia el instrumento público número un mil doscientos sesenta y ocho otorgado ante la fe del notario público número trescientos catorce con ejercicio en el Primer Distrito Judicial del Estado Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, en el que consta la ratificación del desistimiento de la controversia constitucional 70/2021.

37. Escrito del Congreso Local de no desistimiento de la controversia. Con escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil veintidós, la presidenta del Congreso de Tamaulipas solicitó a esta Suprema Corte de Justicia tener por no presentado cualquier documento previo que tuviera como finalidad desistirse de la controversia constitucional y continuar con el trámite e instrucción de la presente controversia constitucional.

38. Acuerdo de trámite en el que se glosa el escrito de no desistimiento y se requiere la ratificación de éste. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintidós el Ministro instructor agregó al expediente la solicitud de no desistimiento de la controversia constitucional y se le requirió para que ratificara el no desistimiento de la controversia constitucional.

39. Escrito del delegado de ratificación de no desistimiento de la controversia. Con escrito presentado el diez de febrero de dos mil veintidós, el



Congreso Local, a través de su delegado en la controversia, hizo llegar a esta Suprema Corte de Justicia el instrumento público número tres mil cuatrocientos seis otorgado ante la fe del notario público doscientos veintidós con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, en donde consta la ratificación del no desistimiento de la controversia constitucional hecho por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local.

40. Acuerdo del Ministro instructor sobre el retiro del desistimiento.

El dieciocho de febrero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento hecho en el acuerdo de dos de febrero, pues se remitió el instrumento notarial en el que consta la ratificación del no desistimiento de la controversia constitucional. Al respecto determinó que se resolvería lo que en derecho proceda al momento de dictar sentencia.

Por último, el Ministro instructor señaló el día primero de abril de dos mil veintidós como verificativo para celebrar la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

41. Acuerdo del Congreso Local sobre el desistimiento de la controversia constitucional. Mediante escrito presentado el siete de marzo de dos mil veintidós en la controversia constitucional 50/2021, los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso Local informaron sobre la aprobación del Acuerdo Número 65-59, mediante el cual el Congreso Local acuerda desistirse de las controversias 50/2021 y 70/2021.

42. Acuerdo del Ministro instructor sobre el punto de acuerdo de desistimiento del Congreso Local. Por acuerdo de fecha veintiocho de marzo de dos mil veintidós, el Ministro instructor agregó al expediente de la controversia constitucional 70/2021, el escrito por medio del cual los diputados secretarios de la Mesa Directiva del Congreso Local informaron sobre el "Punto de Acuerdo No. 65-59, mediante el cual la Legislatura 65 del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas acuerda desistirse de la (sic) controversias constitucionales 50/2021 y 70/2021 promovidas por el Poder Legislativo de Tamaulipas". El Ministro instructor no consideró necesario requerir los antecedentes legislativos de dicho acuerdo en virtud de que ya se habían requerido en la controversia constitucional 50/2021.



43. **Comunicación de la presidenta de la mesa directiva sobre el informe enviado por los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso Local.** El veintinueve de marzo del presente año la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local manifestó que ella no giró instrucciones a los secretarios de la mesa directiva para que informaran sobre el punto de acuerdo por medio del cual el Congreso Local se desistía de la controversia constitucional. Por el contrario, mencionó que se negó a firmar el referido punto de acuerdo, así como el oficio por el cual se pretendía informar a esta Suprema Corte de Justicia del desistimiento. Debido a su negativa, diversos diputados locales modificaron la Ley de Organización del Congreso del Estado de Tamaulipas que tuvo como consecuencia el Decreto Legislativo Número 65-142. Sin embargo, señala que esa reforma no ha cobrado vigencia en virtud de que no ha sido publicada, por lo que es la presidenta de la mesa directiva la que sigue ostentando su representación.

44. **Escrito de alegatos presentado por la fiscalía.** El treinta de marzo del presente año, la FGR presentó alegatos en los que argumentó, en síntesis, que se actualizaba una causal de sobreseimiento en la presente controversia constitucional en virtud del desistimiento formulado por el Congreso Local. Asimismo, reiteró diversos argumentos presentados en su escrito de contestación de demanda.

45. **Oficio mediante el cual se informa el no desistimiento de la controversia constitucional.** Por escrito de fecha treinta de marzo de dos mil veintidós, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local informó a esta Suprema Corte de Justicia que el veintinueve de marzo anterior el Congreso Local había aprobado el punto de Acuerdo Número 65-77, por medio del cual se acordaba no desistirse de las controversias constitucionales 50/2021 y 70/2021, promovidas por ese órgano legislativo.

46. **Opinión del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no formuló opinión en la presente controversia constitucional.

47. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por exhibidas y admiti-



das las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

48. **Radicación.** Previa solicitud del Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

II. COMPETENCIA

49. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto segundo, fracción I del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,⁶ porque se plantea un conflicto entre la Fiscalía General de la República y un Juez Federal, y el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. Además, la intervención del Pleno de esta Suprema Corte es innecesaria, dado que no fueron impugnadas normas de carácter general.

III. DESISTIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

50. Como una cuestión de previo y especial pronunciamiento debe definirse el desistimiento de la controversia constitucional por parte del Congreso Local.

51. El desistimiento en la controversia constitucional opera bajo las reglas previstas en el artículo 20 de la ley reglamentaria en la materia.⁷ El citado artículo establece que el desistimiento de la parte actora tiene como consecuencia el sobreseimiento de la controversia constitucional. Sin embargo, legalmente sólo es posible desistirse de la controversia en el caso de que la parte actora haya

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

⁷ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
(F. de E., D.O.F. 19 de mayo de 1995)

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; ..."



impugnado actos; la ley no permite el desistimiento cuando se hayan impugnado normas generales.

52. Por su parte, este Alto Tribunal ha profundizado en estas reglas señalando que el desistimiento debe ser expreso y puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento.⁸

53. De igual manera, el Tribunal Pleno interpretó de manera sistemática los artículos 20, fracción I, y 11, primer párrafo,⁹ de la ley reglamentaria en la materia, y concluyó que la procedencia del sobreseimiento por desistimiento en una controversia constitucional está condicionada a que la persona que se desista a nombre de la entidad, órgano o Poder de que se trate, debe estar legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan y que ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública.¹⁰

54. De esta forma, puede decirse que el desistimiento de la controversia constitucional debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) Solamente procede cuando la controversia constitucional verse sobre **actos** y no sobre normas generales.

⁸ P./J. 54/2005, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXPRESO Y SE REFIERA A ACTOS Y NO A NORMAS GENERALES.". Disponible para consulta en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 917.

⁹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁰ P./J. 113/2005, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA.". Disponible para consulta en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 894.



b) Puede ocurrir en cualquier etapa del procedimiento.

c) La solicitud debe ser expresa.

d) Debe ser presentada por una persona legitimada, esto es, que tenga la representación legal del órgano que se desiste, conforme a las normas que rigen a dicho órgano.

e) Debe ser ratificada de manera que la voluntad del órgano sea indubitable, por ejemplo, ante un funcionario investido de fe pública.

55. En el presente caso, los actos impugnados son la solicitud de orden aprehensión hecha por la Fiscalía General de la República en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas en la causa penal 139/2021, así como la orden de aprehensión librada en la misma causa penal por el Juez especializado demandado.

56. Los actos impugnados son actos y no una norma de carácter general, pues no tienen las características de generalidad y abstracción propias de una norma general. Ello es así porque sus efectos se limitan a un solo individuo que, en este caso, ocupa el cargo de gobernador del Estado de Tamaulipas. Por tanto, por cuanto hace a la **materia de la impugnación**, el desistimiento sí es procedente.

57. Ahora bien, el primer desistimiento del Congreso Local se realizó de manera **expresa** por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local el diez de noviembre de dos mil veintiuno. El desistimiento fue expreso, en tanto que se solicitó en esos términos y consta en los autos del expediente de la controversia constitucional. Asimismo, fue presentado por parte legitimada, dado que el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local tiene la representación del órgano legislativo en términos de las normas que lo rigen.¹¹

¹¹ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."



58. Por último, el desistimiento fue ratificado ante un funcionario investido de fe pública, según consta en el instrumento público número un mil doscientos sesenta y ocho otorgado ante la fe del notario público número trescientos catorce con ejercicio en el Primer Distrito Judicial del Estado Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, en el que consta la ratificación del desistimiento de la controversia constitucional 70/2021.

59. No obstante, **antes de que hubiera un pronunciamiento del Ministro instructor al respecto**, el propio Congreso Local solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se dejara sin efectos el citado desistimiento.

60. Al respecto, es importante señalar que la solicitud para dejar sin efectos el desistimiento de la controversia constitucional cumplió con los mismos requisitos procesales que el propio desistimiento.

61. Así, fue **expresa**, en tanto que se solicitó en esos términos por escrito de diecisiete de enero de dos mil veintidós, el cual consta en los autos del expediente de la controversia constitucional.

62. De igual manera, se solicitó por **parte legitimada**, en tanto que fue solicitada por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas.

63. Por último, también fue ratificada ante un funcionario investido con fe pública, tal como se desprende del instrumento público número tres mil cuatrocientos seis otorgado ante la fe del notario público doscientos veintidós con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, en donde consta la ratificación del no desistimiento de la controversia constitucional hecho por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local.

64. Esta Primera Sala, por tanto, se enfrenta al problema de si es válido que un órgano legitimado para acudir a la controversia constitucional pueda retractarse de un desistimiento que haya cumplido con las formalidades de la ley reglamentaria para surtir efectos.



65. La problemática es novedosa y no hay un pronunciamiento al respecto **en este medio de control constitucional** por parte de esta Sala o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

66. No se pasa por alto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene pronunciamientos claros en otros medios de impugnación, como en el juicio de amparo, en los que ha razonado que las resoluciones que eventualmente se dicten relacionadas con un desistimiento *ratificado* tienen efectos declarativos, pues la realización de ese acto surte todos sus efectos en el momento en que se perfecciona con la ratificación.¹²

67. Esta resolución no desvirtúa en modo alguno los razonamientos alcanzados en dichos precedentes. Sin embargo, se estima que la controversia constitucional tiene diferencias relevantes con el juicio de amparo que permiten realizar un razonamiento diferenciado. Nuestro sistema jurídico reconoce estas diferencias en los distintos medios de impugnación que puede conocer este Alto

¹² Por ejemplo, ver el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 161/2010, de rubro y texto: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE SU RETRACTACIÓN UNA VEZ RATIFICADO ANTE LA PRESENCIA JUDICIAL. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 119/2006, de rubro: 'DESISTIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE SER RATIFICADO POR EL QUEJOSO.', sostuvo que la ratificación del escrito de desistimiento de la demanda de amparo tiene como objeto verificar la identidad de quien desiste, esto es, cerciorarse de que no se trate de un recurso en el que se haya suplantado al interesado o que obedezca a una causa ajena a su voluntad. Ahora bien, la retractación de dicho desistimiento debe hacerse dentro del plazo de tres días previsto para su ratificación o durante el desarrollo de la diligencia relativa, en términos de la fracción III del artículo 30 de la Ley de Amparo. De lo que se sigue que si el peticionario de garantías pretende abandonar su intención de desistir de la demanda de amparo después de ratificar el desistimiento ante la presencia judicial, no es posible que la retractación surta efectos a su favor, pues la sola ratificación actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción I del artículo 74 de la citada ley; máxime que lo contrario atentaría contra la garantía de seguridad jurídica y el principio general de derecho consistente en que los actos jurídicos no pueden dejarse al arbitrio de una de las partes. Lo anterior es así, con independencia de que dicha retractación se presente antes del dictado de la sentencia definitiva correspondiente, en la medida en que la negativa a acordar favorablemente la abdicación emana de la naturaleza intrínseca que le inculca la ratificación previa del escrito de desistimiento, además de que, en todo caso, la sentencia que se emita al respecto y decrete el sobreseimiento tendrá carácter declarativo, al manifestar una causa legal que impide la continuación del juicio o que pueda resolverse la cuestión de fondo originalmente planteada.". Disponible para consulta en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 687.



Tribunal y que tienen que ver con la materia de la impugnación y la importancia de los intereses que están en juego en cada caso.

68. Así, por ejemplo, la ley reglamentaria en la materia no permite el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad **en ningún caso** pues ese medio de control versa sobre la impugnación de normas generales. Esta regla también es aplicable a las controversias constitucionales en los casos en los que se impugnan normas generales.¹³

69. La razón de ser de esa regla –o la teleología de la norma– tiene que ver con los intereses fundamentales que el legislador asocia a los casos en los que se impugnan normas generales, pero ello no significa que esos intereses fundamentales **solamente existan cuando se analizan normas generales**. Así, en la exposición de motivos de la ley reglamentaria en la materia se puede leer respecto de las causales de sobreseimiento **en la controversia constitucional**:¹⁴

"En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición en el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto de esta última causal de sobreseimiento debe señalarse que en aquellos casos en que estén involucradas normas generales, la misma no podrá decretarse debido a que puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, por lo que no es conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones."

70. Aunque en la exposición de motivos solamente se hace referencia al convenio entre partes, lo cierto es que el texto propuesto del artículo 20 de la ley reglamentaria ya contenía la misma prohibición en la fracción I que se refiere al

¹³ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
(F. de E., D.O.F. 19 de mayo de 1995)

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; ..."

¹⁴ Ver la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 6 de abril de 1995, dio lugar a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.



desistimiento de las partes; esto es, se prohibía también el desistimiento de la controversia para el caso de normas generales, lo cual es coincidente con el texto actual de la norma.

71. Así, se observa que no hay ninguna razón lógica, intrínseca o necesaria que le impida a una de las partes legitimadas desistirse de una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional cuando se impugnan normas generales. La razón que dio el legislador para la existencia de esa regla es que no se puede dejar al arbitrio de las partes la continuación y conclusión del procedimiento cuando existe la posibilidad de que se **afecte de manera grave el orden constitucional**.

72. Pues bien, la ley reglamentaria establece una prohibición expresa para el desistimiento de la acción de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales en caso de normas generales, pero permite el desistimiento en caso de actos. Sin embargo, ello no impide que este Alto Tribunal realice valoraciones distintas sobre la retractación de los desistimientos en casos en los que se impugne un acto en controversia constitucional que, de la misma manera en la que ocurre en el caso de la impugnación de una norma general, puede trastocar de manera grave el orden constitucional.

73. Por tanto, se concluye que no cabe trasladar de manera automática los razonamientos desarrollados en el juicio de amparo en donde la presunción inicial de los intereses que están en juego en la impugnación es la opuesta. Es decir, es un medio de impugnación en el que se presume que, **ordinaria y tradicionalmente**, la materia de la impugnación no tiene el potencial de trastornar de manera grave el orden constitucional, pues ésta se circunscribe a una esfera de derechos particular e individual.

74. Así, para responder a la interrogante novedosa en este medio de control de si procede la retractación de un desistimiento en el caso de la impugnación de un acto, la Primera Sala debe considerar las particularidades del caso.

75. En principio, se observa que este caso tiene implicaciones no solamente en la esfera de los actores, sino que implica un pronunciamiento de este órgano sobre la interpretación de un artículo constitucional que define la esfera de com-



petencias de distintos órdenes de gobierno respecto del cual no ha tenido la oportunidad de pronunciarse con anterioridad.

76. Además, se observa que el actor, a diferencia de lo que sucede en otros medios de impugnación, ejerce la acción impugnativa para la defensa de un interés público, que se manifiesta en la defensa del orden constitucional,¹⁵ y que no se ejerce para la defensa de un interés jurídico particular. El presente asunto, por ejemplo, implica definir reglas que pudieran incidir en la permanencia de un servidor público en un cargo de elección popular, como lo es una gubernatura del Estado de Tamaulipas.

77. El propio Congreso Local manifiesta que tiene un interés en que se resuelva la controversia constitucional dado que "implica un conflicto constitucional genuino en el que dos actos de órganos soberanos de distintos ámbitos de competencia se encuentran contrapuestos, derivado de una interpretación constitucional divergente, por lo que, cualquiera que sea el resultado, tendrá un impacto importante en el contenido del principio federal y las relaciones entre la Federación y los estados en el futuro".¹⁶

78. Por tanto, se observa que, tal como sucedería con una norma general, la materia de la impugnación también tiene el potencial de trastocar de manera grave el orden constitucional. Por ello, tal como sucedería en la impugnación de una norma general, ante un caso en el que exista una duda sobre si entrar o no

¹⁵ Ver, por ejemplo, el criterio de este Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 42/2015 (10a.), de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. ...". Disponible para consulta en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 33.

¹⁶ Tal como lo manifestó la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de marzo de dos mil veintidós.



a resolver el fondo del asunto, este órgano jurisdiccional debe privilegiar la resolución del fondo del asunto.

79. En este caso, la situación que genera esa situación de duda es que la voluntad del órgano actor de desistirse de la controversia constitucional no es clara. Aunque el desistimiento de la controversia constitucional cumplió, en principio, con las formalidades procedimentales para que fuera válido, no se debe soslayar el hecho de que han existido dos pronunciamientos adicionales del mismo órgano en contra de ese desistimiento.

80. Los requisitos que la ley reglamentaria requiere para que proceda el desistimiento reflejan la importancia que tiene conocer con certeza la voluntad del órgano respecto de su desistimiento. Así, por ejemplo, ésta no se puede inferir, sino que tiene que ser expresa. Además, el desistimiento tiene que llevarse a cabo por la persona que legalmente esté facultada para la representación legal del órgano y ratificada ante un funcionario con fe pública.

81. No cabe duda de que el legislador impuso estos requisitos para contar con un alto grado de certeza sobre la voluntad del órgano para desistirse de la controversia constitucional. En el presente caso, sin embargo, las actuaciones del órgano son contradictorias entre sí y no existe certeza alguna de que se haya querido desistir de la controversia constitucional.

82. Al contrario, las últimas actuaciones que constan en el expediente dan cuenta de la solicitud realizada por la presidenta de la mesa directiva de resolver la presente controversia constitucional e informan a esta Primera Sala que la mayoría del Pleno del Congreso Local se pronunció en este sentido.¹⁷

83. Ante la falta de certeza en la voluntad del órgano, esta Primera Sala debe privilegiar la resolución la solución del conflicto y el acceso a la justicia del Congreso Local, que expresamente solicitó a este Alto Tribunal resolver el fondo de la controversia y no darle efectos al desistimiento.

¹⁷ Tal como consta en el punto de Acuerdo Número 65-77, aprobado por el Congreso Local el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, por medio del cual se acordó no desistirse de las controversias constitucionales 50/2021 y 70/2021 promovidas por ese órgano legislativo.



84. En contrapartida a lo anterior, esta Primera Sala no advierte que aceptar la retractación del desistimiento impacte: *i)* el debido proceso, *ii)* la igualdad entre las partes, u *iii)* otros derechos para las partes de la controversia constitucional.

85. El núcleo del **debido proceso**, según ha dicho esta Primera Sala, son aquellas formalidades esenciales del proceso, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia". En este caso, es importante retomar las consideraciones que ha hecho esta Sala sobre la garantía de audiencia en la controversia constitucional, principalmente exploradas alrededor de casos en los que los Municipios pueden verse afectados en cualquiera de sus competencias constitucionales.¹⁸

86. En esos casos la Primera Sala ha dicho que previamente a que se dé una afectación al orden municipal por causa de un acto de autoridad que pudiera entrar en conflicto con su autonomía en términos del artículo 115 constitucional, deben respetarse las garantías de previa audiencia, debido proceso y de legalidad.

87. Sobre el contenido específico de las garantías de audiencia y de debido proceso, el Pleno de este Tribunal ha sostenido que para que se entiendan cumplidas, previo a la emisión del acto, debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.

88. Además, en el procedimiento deben cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa, que se traducen en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y, 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, no se satisfaría la finalidad de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.¹⁹

¹⁸ Por ejemplo, de manera reciente la controversia constitucional 105/2020, resulta en la Primera Sala por unanimidad de votos en sesión pública de primero de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁹ El alcance de la garantía de audiencia fijado en la controversia constitucional 54/2004, fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 131/2006, el cuatro de noviembre de dos mil ocho.



89. Esta Primera Sala considera que admitir la retractación del Congreso Local sobre su desistimiento no tiene ningún impacto en el núcleo duro del debido proceso porque no se puede equipar a la **ausencia de notificación del inicio del procedimiento**.

90. Asimismo, admitir la retractación no tiene impacto alguno en la capacidad de las partes **para ofrecer las pruebas relacionadas con el conflicto competencial** respecto del cual conoce esta Primera Sala. Por el contrario, las pruebas aportadas por ambas partes fueron admitidas y relacionadas en la audiencia celebrada para tal efecto.

91. Además, tampoco impidió a las partes ofrecer **los alegatos** que consideraron relevantes, tanto para la solución del conflicto competencial, como sobre la propia retractación del Congreso Local, que ocurrió mucho antes de que se programara la audiencia de pruebas y alegatos, o se cerrara la instrucción del procedimiento.

92. Por último, conceder la retractación del Congreso Local no impide a esta Primera Sala emitir una **resolución que dirima el conflicto competencial** que tiene bajo análisis. Al contrario, negar la retractación del Congreso Local impediría a este Alto Tribunal solucionar una auténtica pregunta constitucional sobre la que no se ha pronunciado con anterioridad y le impediría ejercer su facultad de último intérprete de la Constitución Federal en perjuicio de las partes de esta controversia constitucional que han presentado un legítimo diferendo

Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 80/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 964, que dispone: "MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa. ..."



respecto de los límites de su ámbito competencial y de actuación en el procedimiento complejo de declaración de procedencia.

93. Íntimamente relacionado con el debido proceso, está el **principio de igualdad procesal**, que puede sintetizarse en el derecho que tienen las partes en un juicio para poder manifestar con exhaustividad todo lo que a su derecho convenga, aportar los medios de convicción que estimen necesarios para sostener sus afirmaciones, y tener la oportunidad de pronunciarse sobre las manifestaciones de su contraparte, ya sea para consentir o formular su oposición. Todo ello, dispuesto en un procedimiento que distribuya estas oportunidades procesales y las cargas probatorias de manera equitativa entre ambas partes, lo que no quiere decir simétrica o aritméticamente idéntica. De igual manera, la igualdad procesal exige que el Juez que conozca del conflicto evalúe todos los elementos y las constancias del expediente de manera imparcial, objetiva y sin favoritismos de ningún tipo.²⁰

94. La retractación del desistimiento hecha por parte del Congreso Local no afecta la igualdad de las partes en el proceso porque ello no implica otorgarle una nueva oportunidad para presentar manifestaciones, aportar pruebas, o de alguna manera, impedir que las autoridades demandadas tengan una oportunidad de contradecir lo expuesto por el Congreso Local. La retractación, desde luego, tampoco impacta en la actitud objetiva o imparcial de esta Primera Sala para conocer de la presente controversia constitucional.

95. Por último, vale la pena enfatizar que la decisión de esta Primera Sala no afecta el principio de **certeza jurídica**. Aunque es verdad que el artículo 20, fracción I, prevé que el desistimiento de la controversia constitucional es una causal de sobreseimiento, también es cierto que no hay ninguna disposición en la ley reglamentaria, o en cualquier otro ordenamiento adjetivo aplicable, que prohíba a las partes retractarse de un desistimiento de manera expresa. En ese sentido, **hasta en tanto no haya un pronunciamiento del Ministro instructor**

²⁰ Ver criterio contenido en la tesis número 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 376.



en el que se tenga por desistida a la parte actora de la controversia constitucional, es admisible admitir la retractación del desistimiento, sin afectar negativamente el principio de certeza jurídica.

96. Por todo lo anterior, esta Primera Sala estima que se debe aceptar la retractación del Congreso Local respecto de la solicitud de desistimiento realizada con fecha tres de noviembre de dos mil veintiuno y emitir una resolución que solucione el fondo de la presente controversia constitucional en tanto que *i)* la materia de impugnación tiene el potencial de trastocar gravemente el orden constitucional y reviste de un interés público excepcional y *ii)* no existe plena certeza sobre la voluntad del órgano actor para desistirse de la controversia constitucional, *iii)* permitir la retractación no afecta los derechos de las partes en este procedimiento; y, *iv)* no afecta el principio de certeza jurídica.

IV. PRECISIÓN DE LA LITIS

97. Atendiendo a los razonamientos expuestos en el apartado anterior, procederemos a fijar la litis de la controversia constitucional.

98. El Poder actor argumenta, fundamentalmente, que tiene una facultad asignada por vía del artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal para resolver, en definitiva, sobre la aptitud del gobernador del Estado de Tamaulipas para ser procesado por delitos federales.

99. Además, señala que dicha facultad constitucional ha sido vulnerada por las autoridades demandadas, en virtud de que procedieron penalmente en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, a pesar de la determinación del Congreso Local en sentido contrario.

100. Por tanto, en esta controversia constitucional se debe analizar si el artículo 111 constitucional prevé la asignación competencial que el Congreso Local aduce tener. Posteriormente es necesario, analizar si tanto la solicitud de orden de aprehensión, como la emisión de la orden de aprehensión en contra del titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, invaden las facultades del Congreso Local previstas en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal para decidir sobre la inmunidad procesal del servidor público.



V. OPORTUNIDAD

101. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia establece un plazo de treinta días para promover una controversia constitucional en contra de actos; el cual se debe hacer de la siguiente forma:

a) 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;

b) A partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o,

c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

102. En el caso, el Poder Legislativo local se ostentó como sabedor de los actos impugnados el diecinueve de mayo del dos mil veintiuno, en virtud de la actividad de los medios de comunicación que dieron a conocer que existía una orden de aprehensión librada en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

103. El cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el **día siguiente** al que el Poder actor se ostentó sabedor de los actos impugnados. De esa manera, el plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria transcurrió del veinte de mayo al treinta de junio de dos mil veintiuno.²¹

104. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.²² Por tanto, la controversia constitucional es **oportuna**.

²¹ No se consideran dentro del plazo los días 22, 23, 29 y 30 de mayo, así como 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de junio por ser días inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

²² Tal como se advierte del reverso de la hoja 36 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.



VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

105. En términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General,²³ el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

106. En representación del Poder Legislativo compareció Félix Fernando García Aguiar, en su carácter de presidente del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.²⁴ Se le reconoce la facultad para representar al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, conforme al artículo 22, numeral 1, inciso I), de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.²⁵

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

107. En este apartado se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

108. En representación de la Fiscalía General de la República compareció la directora general de Asuntos Jurídicos y el director general de Constitucionalidad, que acreditaron su personalidad con copias certificadas de sus respectivos nombramientos.

109. No ha lugar a tener por presentado al director general de Constitucionalidad de la Fiscalía General de la República, en virtud de que dicho servidor público carece de la representación legal de la institución.

²³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"a) La Federación y una entidad federativa."

²⁴ Acreditó su personalidad con copia certificada del Decreto Número LXIV-526, mediante el cual se elige presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local.

²⁵ **Artículo 22.**

1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...

I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."



110. Sin embargo, se tiene por presentada a la directora general de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la República, de conformidad con la documental que al efecto acompaña,²⁶ tomando en consideración la presunción que le asiste en términos del artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, y con base en el artículo 49 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,²⁷ en relación con el artículo cuarto transitorio de la Ley de la Fiscalía General de la República.²⁸

111. Conforme a lo anterior, la citada servidora pública cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que al órgano que legalmente representa se le atribuye la solicitud de orden de aprehensión en contra del gobernador del Estado de Tamaulipas, y se le tuvo como demandado en el auto de admisión de dos de agosto de dos mil veintiuno.

112. Por otra parte, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez (Altiplano) compareció por su propio derecho.

113. Conforme a lo anterior, el citado Juez cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le tuvo como autoridad demandada en el auto de admisión de la presente controversia constitucional en el que se le imputaron **actos propios**.

²⁶ Adjunta a la demanda copia certificada de su nombramiento como directora general de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la República.

²⁷ "Artículo 49. Al frente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos habrá un director general, quien tendrá las facultades siguientes: ...

"V. Realizar la defensa jurídica de la institución ante cualquier instancia, y representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades administrativas, judiciales y laborales, con excepción de los asuntos competencia de las direcciones generales de amparo de la institución; ..."

²⁸ "Cuarto. La persona titular de la Fiscalía General de la República contará con un término de noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, para expedir el Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la República y de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la expedición de éste, para expedir el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera.

"En tanto se expiden los estatutos y normatividad, continuarán aplicándose las normas y actos jurídicos que se han venido aplicando, en lo que no se opongan al presente decreto."



VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

114. En este apartado se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

VIII.1 Cesación de efectos de la solicitud de orden de aprehensión.

115. La Fiscalía General de la República argumentó que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria relativa a la cesación de efectos de los actos materia de la controversia.²⁹

116. De acuerdo con la fiscalía, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto a la solicitud de orden de aprehensión en contra del gobernador del Estado de Tamaulipas, al haberse agotado los efectos de este acto impugnado con la emisión de la orden.

117. El Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte ha considerado que la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria se surte cuando se dejen de producir los efectos del acto que motivó la controversia constitucional. Lo anterior, considerando que la declaración de invalidez de las sentencias en estos medios de control no tiene efectos retroactivos.³⁰

118. Conforme al criterio prevaleciente de este Tribunal Pleno, se considera que la causal de improcedencia es **infundada** porque los efectos de la solicitud de la orden de aprehensión continúan vigentes y se materializan de momento a momento en tanto exista una orden de aprehensión en contra del gobernador de la entidad federativa.

²⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

³⁰ De acuerdo con el criterio jurisprudencial visible en la tesis número P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882.



119. En primer lugar, la orden de aprehensión impugnada deriva directamente de la solicitud de orden de aprehensión por lo que, a partir de dicha solicitud, se configura la emisión de la orden. Por ejemplo, algunos de los efectos del acto impugnado que persisten en el tiempo son la clasificación de los hechos en tipos penales realizada por el Ministerio Público.

120. El Ministerio Público de la Federación acude al Juez con una carpeta de investigación en la que se establecen los hechos atribuidos al investigado y su probable participación o comisión de esos hechos. Así, el Ministerio Público realiza una clasificación jurídica de esos hechos y los subsume en algún tipo penal que después el Juez analiza y, con base en ellos, emite la orden de aprehensión.³¹ En el caso, la clasificación de los tipos penales hechos por el Ministerio Público fueron delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal equiparada. Con base en dicha clasificación, el Juez especializado demandado emitió la orden de aprehensión por los primeros dos tipos penales, y no por el tercero.

121. De lo anterior puede concluirse que los efectos de la solicitud de orden de aprehensión persisten hasta el día de hoy. Si, por el contrario, el Juez especializado hubiese negado la orden de aprehensión, esta Primera Sala podría concluir que los efectos de esa solicitud en particular habrían cesado. Sin embargo, en este caso, lo contrario es cierto y persisten los efectos de la solicitud de orden de aprehensión.

122. En segundo lugar, debe recordarse que el planteamiento de esta controversia constitucional consiste en dilucidar si 1) el Congreso Local tiene asignada la facultad para decidir en última instancia sobre la inmunidad procesal del gobernador de Tamaulipas que le concede el artículo 111 de la Constitución Federal y 2) si las autoridades demandadas violaron esa inmunidad procesal

³¹ Código Nacional de Procedimientos Penales:

"Artículo 142. Solicitud de las órdenes de comparecencia o de aprehensión

En la solicitud de orden de comparecencia o de aprehensión se hará una relación de los hechos atribuidos al imputado, sustentada en forma precisa en los registros correspondientes y se expondrán las razones por las que considera que se actualizaron las exigencias señaladas en el artículo anterior. ..."



2.1) al solicitar la comparecencia del gobernador ante el Juez especializado (solicitud de orden de aprehensión) y 2.2. al emitir la orden que lo obliga a comparecer ante el Juez especializado para que el Ministerio Público pueda realizar la imputación correspondiente.

123. A la fecha de la resolución de la presente controversia constitucional, es evidente que la fiscalía mantiene la convicción de que el gobernador debe comparecer ante el Juez especializado demandado para ejercer la acción penal y proceder a la imputación de los delitos correspondientes en la audiencia inicial, a pesar de la determinación del Congreso Local. En ese sentido, la materia de esta controversia constitucional se mantiene vigente.

124. Asimismo, es claro que subsisten los efectos de la solicitud de orden de aprehensión porque se observa que la Fiscalía General de la República cuenta con facultades para solicitar la cancelación de una orden de aprehensión que previamente hubiera solicitado y a la fecha no ha ejercido esta facultad.

125. El artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece literalmente:

"Artículo 145. Ejecución y cancelación de la orden de comparecencia y aprehensión

"...

"El Ministerio Público podrá solicitar la cancelación de una orden de aprehensión o la reclasificación de la conducta o hecho por los cuales hubiese ejercido la acción penal, cuando estime su improcedencia por la aparición de nuevos datos.

"La solicitud de cancelación deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o del funcionario que en él delegue esta facultad. ..."

126. En ese orden de ideas, los efectos de la solicitud de orden de aprehensión también podrían cesar si la fiscalía solicitara la cancelación de la orden de



aprehensión emitida al tener conocimiento, por ejemplo, del acuerdo de no homologación emitido por el Congreso Local, por estimar que es improcedente en virtud de que el investigado gozara de inmunidad procesal. Sin embargo, al no darse ese otro supuesto, se estima que los efectos del acto que motivó la controversia constitucional continúan produciéndose.

127. En conclusión, es claro que la materia de la controversia constitucional planteada en los términos arriba expuestos continúa vigente y que el problema de constitucionalidad que entraña debe ser resuelto por esta Primera Sala, tanto porque la orden de aprehensión fue efectivamente librada por el Juez especializado, como porque la fiscalía no ha pedido la cancelación de la orden de aprehensión que solicitó.

128. Por tanto, la causal de improcedencia es **infundada** y la controversia constitucional es procedente en contra de la solicitud de orden de aprehensión solicitada por la Fiscalía General de la República.

IX. ESTUDIO DE FONDO

129. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los planteamientos del Poder actor son **fundados**.

130. El procedimiento para retirar la inmunidad procesal del Ejecutivo de una entidad federativa es un procedimiento complejo en el que interviene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Congreso de la entidad federativa correspondiente. La intervención de cada uno de esos órganos tiene la finalidad de salvaguardar distintos bienes constitucionales, como lo es la continuidad de una función pública esencial para el orden jurídico estatal y, en términos generales, la soberanía que concierne a su régimen interior.

131. En la controversia constitucional 50/2021, esta Primera Sala resolvió que los Congresos Locales tienen una participación definitoria en el procedimiento previsto en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal, pues deciden en última instancia y de manera definitiva sobre la inmunidad procesal de los gobernadores de las entidades federativas.



132. En este caso, esta Primera Sala observa que tanto la solicitud de orden de aprehensión, como la decisión de emitirla, vulneran una facultad constitucionalmente asignada en favor del Congreso del Estado de Tamaulipas.

133. Al considerar que el titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas es susceptible de ser imputado por la comisión de delitos federales, las autoridades demandadas no sólo desconocen y vulneran las facultades del Congreso Local; además, se sustituyen en éste pues el despliegue de sus facultades en contra del titular del Poder Ejecutivo Local implica una decisión precedente: la determinación de que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas es susceptible de ser procesado penalmente. Eso es precisamente el núcleo de la facultad que le asigna la Constitución Federal al Congreso Local en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

134. Para llegar a esta conclusión, el estudio de la presente controversia se hará de la siguiente manera:

- En primer lugar, se llevará a cabo un estudio del artículo 111, quinto párrafo de la Constitución Federal para determinar la existencia de la facultad constitucional que el Congreso Local aduce que se vulneró.
- En segundo lugar, se deberá analizar el procedimiento seguido en este caso para determinar cuál fue la decisión adoptada por el Congreso Local respecto de la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y cuáles son las consecuencias de dicha determinación.
- Por último, se analizará si los actos impugnados respetan la determinación del Congreso Local o, por el contrario, vulneran la facultad que se le confiere constitucionalmente a este órgano.

IX.1. Proceso de declaración de procedencia conforme al artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Federal.

135. La figura de declaración de procedencia se incorporó al régimen de responsabilidades de servidores públicos con la reforma constitucional de vein-



tiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos. En la actualidad, la declaración de procedencia se encuentra regulada en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal. Dichos artículos literalmente disponen:

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

"Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

"Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.



"Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

"Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

"Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."

136. Los artículos transcritos establecen el régimen de inmunidad procesal del que gozan ciertos servidores públicos cuyas funciones son consideradas esenciales. Conforme a este régimen, esos servidores públicos no pueden ser procesados penalmente por la presunta comisión de un delito, hasta tanto no



se retire el obstáculo procesal en los términos previstos por el artículo 111 constitucional.

137. Asimismo, el procedimiento contempla tratamientos diferenciados para los servidores públicos del orden jurídico federal y el orden jurídico estatal.³²

138. El primer tratamiento involucra a los servidores públicos federales mencionados en el **primer párrafo del artículo 111 constitucional** y concierne de manera exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En este caso, lo único que se requiere para proceder en contra de los funcionarios ahí enlistados es la declaración de la citada Cámara por la mayoría absoluta de los miembros presentes.

139. El segundo tratamiento resulta aplicable a los servidores públicos locales previstos en el **quinto párrafo del artículo 111 constitucional** y concierne tanto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como a los Congresos Locales.

140. Por tanto, este último es el procedimiento que resulta aplicable a **los ejecutivos de las entidades federativas** cuando: 1) se busca retirar el obstáculo procesal que impide proceder penalmente contra ellos por la posible comisión de un **delito federal** y 2) se encuentran en el ejercicio del cargo para el que fueron electos. En este caso, es necesario que ambos órganos legislativos evalúen la posibilidad de remover la inmunidad procesal de la que goza el titular del Poder Ejecutivo Local y que ambos lo autoricen o aprueben.

141. En la primera etapa de análisis, tal como lo regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados evalúa la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción

³² Consideraciones similares fueron emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 24/2005, con fecha nueve de marzo de dos mil seis. Aprobada por **mayoría de diez votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón; la señora Ministra Sánchez Cordero votó en contra.



se solicita. A partir de esa evaluación, la sección instructora puede presentar al Pleno de la Cámara de Diputados su opinión sobre la notoria improcedencia de la imputación, o bien, un dictamen de declaración de procedencia.³³

142. En caso de que la sección instructora emita un dictamen de declaratoria de procedencia, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 111 constitucional, éste deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes presentes en el Pleno. Sin embargo, contrario a lo que sucedería en el caso de los servidores públicos del orden federal, la declaración que hace la Cámara de Diputados no tiene el efecto de separar del cargo al servidor público para estar en aptitud de ser juzgado penalmente.

143. Sobre esta etapa del procedimiento, la fiscalía cita un párrafo aislado de la controversia constitucional 24/2005,³⁴ para apoyar su tesis de que la declaración de procedencia es vinculante para el Congreso Local. El párrafo citado literalmente dispone:

"El establecido en el párrafo primero se refiere a los funcionarios para los que se requiere únicamente de la declaratoria por parte de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra. Por su parte, el párrafo quinto determina a aquellos funcionarios para los que la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados se surte sólo cuando se les acuse de la

³³ **Artículo 25.** Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. **En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculgado.**

"Si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. ..." (énfasis añadido)

³⁴ Fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha nueve de marzo de dos mil seis.



comisión de delitos federales, en cuyo caso, la decisión de la Cámara tiene un efecto meramente declarativo, por lo que la misma debe comunicarse a las Legislaturas Locales, para que procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones. En esta última hipótesis, la participación de la Cámara de Diputados es definitiva, por así disponerlo la Constitución, de ahí que sea órgano terminal en ese sentido; amén de que en su caso, se constriña a desaforar y dejar al funcionario en aptitud de ser juzgado penalmente por delitos federales, y amén de que las Legislaturas Locales puedan eventualmente proceder a determinar su separación del cargo". [énfasis añadido en la parte a que hace referencia la Fiscalía General de la República en su escrito de contestación de la demanda]

144. Es importante destacar que el asunto al que hace referencia la Fiscalía General de la República difiere de esta controversia en un aspecto sustancial. En aquel asunto, el servidor público en contra del cual la Cámara de Diputados había emitido la declaración de procedencia era el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el análisis del caso, el Pleno de esta Suprema Corte concluyó que dicho servidor público estaba comprendido dentro de aquellos señalados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional y no podía ser equiparado al gobernador de una entidad federativa.

145. En ese sentido, las referencias al procedimiento previsto en el quinto párrafo, aunque orientadoras, no constituyen razones esenciales para la conclusión jurídica a la que arribó el Pleno en aquella controversia y, por tanto, no son vinculantes en este asunto.³⁵

146. Sin embargo, como criterio orientador, la porción citada debe ponerse en contexto y explicarse. En particular, porque la fiscalía toma de manera aislada la palabra "definitiva" para de ello derivar que la declaración de procedencia que

³⁵ Ley de Amparo:

"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." [énfasis añadido]



emita la Cámara de Diputados es vinculante y "no es revisable" por los Congresos Locales.

147. Sobre la vinculatoriedad de la declaratoria de procedencia que emite la Cámara de Diputados, es necesario destacar que el propio precedente refiere a sus efectos "meramente declarativos". Esto es, la declaración de la Cámara de Diputados es solamente para el efecto de ser comunicada a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente "para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda", de conformidad con el quinto párrafo del artículo 111 constitucional.³⁶ En ese sentido, la "definitividad" a la que hace referencia el precedente significa que la declaración de procedencia emitida pone fin a una de las etapas del procedimiento, la que se desahoga ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y comienza otra, la que se desahoga en el ámbito estatal, ante el Congreso Local respectivo.

148. En esta segunda etapa, le corresponde a las Legislaturas Estatales la decisión final sobre si retirar la inmunidad procesal de los servidores públicos del ámbito estatal. Es el Congreso Local quien evalúa y decide, de manera definitiva, si es procedente remover la inmunidad procesal de la que goza el servidor público mientras ejerce su cargo, en respeto a la soberanía interna de las entidades federativas, pues serán éstas las que sufrirán las consecuencias en caso de verse irrumpida la función pública respectiva.³⁷

³⁶ **Artículo 111.** ...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

³⁷ Según se sostuvo en la controversia constitucional 99/2016, resuelta el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Se aprobó en este punto por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de



149. Sin embargo, lo anterior no significa que el Congreso Local "revise" la declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como lo entiende la fiscalía. En el procedimiento del quinto párrafo del artículo 111 constitucional no hay relación de subordinación o jerarquía entre los dos órganos legislativos del orden federal y estatal. Ambos órganos toman su decisión con autonomía e independencia, lo que necesariamente implica que es posible que lleguen a conclusiones distintas sobre los mismos hechos, especialmente tomando en consideración que los dos órganos ponderan intereses distintos. Como se adelantó, el Congreso Local valora en su juicio, entre otras cosas, la gobernabilidad de la entidad federativa que sufrirá la interrupción de la función gubernamental correspondiente.

150. De lo anterior se concluye que la Constitución Federal brinda una garantía reforzada a ciertos servidores públicos locales, entre ellos los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, que impide que sean puestos a disposición de las autoridades competentes por la comisión de delitos federales, por la sola declaratoria de la Cámara de Diputados. Como se estableció previamente, para estos servidores públicos locales es necesaria la intervención final del Congreso Local correspondiente para que determine si ha lugar o no a proceder penalmente en su contra.

151. La lógica de esta garantía tiene dos objetivos. El primero es salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas y el Pacto Federal. El segundo es salvaguardar la autonomía, independencia y buen funcionamiento de la función esencial que desempeña el servidor público en el orden jurídico estatal.

152. En cuanto al **primer objetivo**, la razón por la que se deja la decisión definitiva a las Legislaturas Locales sobre si retirar o no la inmunidad procesal de los servidores públicos locales es la de salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas. La evidencia de ese objetivo puede encontrarse

fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



en los procesos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos.

153. Dicho proceso legislativo deja en claro que, si bien la inmunidad procesal no puede constituirse en un instrumento de impunidad, la sola declaración de la Cámara de Diputados no puede remover el obstáculo procesal para enjuiciar a un servidor público local por la comisión de delitos federales. La decisión última sobre remover la inmunidad procesal a un servidor público local es de los Congresos Locales en respeto a su soberanía interna y al Pacto Federal. En palabras de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) de la aludida reforma constitucional:³⁸

"Estas comisiones estimaron necesario modificar la iniciativa, agregándole un párrafo que será el quinto al artículo 111, con el fin de que los gobernadores de los Estados diputados locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales no queden impunes por la comisión de delitos federales y, al efecto, estimaron conveniente establecer, que se sujetarían al procedimiento previsto en el propio dispositivo para la declaratoria de procedencia, competencia exclusiva de la Cámara de Diputados; sin embargo, conforme al espíritu de la iniciativa, en este caso se precisa que la declaratoria de procedencia será para el exclusivo efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales y éstas, en ejercicio de sus atribuciones, proceden como corresponda.

"En los términos de la modificación relativa se pretende evitar la impunidad de las autoridades locales por la comisión de delitos federales; **pero, en lo que a ellas corresponde, con el más absoluto respeto al Pacto Federal, la declaratoria de procedencia que emitiera la Cámara de Diputados, no removería el obstáculo procesal, sino dejaría a las Legislaturas Locales la determinación correspondiente.**" [énfasis añadido]

³⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, trece de diciembre de mil novecientos ochenta y dos. La iniciativa fue presentada originalmente por el Poder Ejecutivo Federal y, al ser turnada a las comisiones para su dictamen, consideraron pertinente agregar el actual párrafo quinto para que los servidores públicos del orden jurídico estatal también fueran considerados, dado que la iniciativa presidencial no los contemplaba.



154. La intención del Constituyente se reitera en el dictamen realizado por la Cámara Revisora que reconoció en la adición de la Cámara de Origen un mecanismo para proteger la soberanía de los Estados y el Pacto Federal:

"De las aportaciones de la H. Cámara de Senadores es digna de destacarse la adición al artículo 111, congruente con el espíritu de la iniciativa en el sentido de que la declaración de procedencia para proceder penalmente por delitos federales, contra los gobernadores, diputados locales y Magistrados de los tribunales superiores de los Estados, **solamente tendrá el efecto de que se comunique a las Legislaturas de los Estados, para que las mismas procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.**" [énfasis añadido]

155. De la exposición de motivos que incorporó a los gobernadores de las entidades federativas al catálogo de servidores públicos que gozan de una inmunidad procesal mientras ostentan sus cargos, queda patente que la declaración de procedencia que hace la Cámara de Diputados para esos servidores públicos **no tiene el efecto de remover la inmunidad procesal de la que gozan.**

156. La propia Fiscalía General de la República admite en su escrito de contestación de demanda que el Constituyente Permanente tenía el objetivo arriba señalado. Sin embargo, también señala que la intención del Constituyente debe ignorarse porque no se plasmó en el texto constitucional de manera expresa.

157. Esta Primera Sala no concuerda con la apreciación de la fiscalía. La interpretación textual del párrafo quinto, al disponer que la declaratoria de procedencia solamente tiene efectos declarativos impide llegar a una conclusión distinta, dado que los actos declarativos no crean o extinguen derechos u obligaciones. En ese sentido, si la sola declaración de procedencia pudiera modificar la situación jurídica de los servidores públicos locales ahí señalados, los efectos de la declaratoria serían constitutivos y no meramente declarativos.

158. En otro lugar de su contestación a la demanda, la fiscalía reconoce que la interpretación textual de los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional llevan a concluir que los *efectos declarativos* de la declaración de



procedencia a nivel federal significan, precisamente, que la Cámara de Diputados debe limitarse a comunicar la determinación al Congreso Local, para que procedan como corresponda. Es decir, sin que la declaración de procedencia remueva el obstáculo procesal para proceder penalmente en contra del gobernador de Tamaulipas, ni tener que sujetarse a la determinación de nivel federal.

159. Por ello, propone una interpretación alternativa de la Constitución que permite "superar la literalidad" del texto constitucional y también contravenir la intención del Constituyente Permanente que reformó el texto constitucional en el año de mil novecientos ochenta y dos. La fiscalía propone leer el primero y el quinto párrafos del artículo 111 constitucional, a la luz del **párrafo séptimo** del mismo artículo que dispone:

"Artículo 111. ...

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto."

160. De esa lectura conjunta de los párrafos, la fiscalía concluye que para los servidores públicos previstos en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, el tratamiento constitucional consiste en que la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados tiene el efecto de separarlos del cargo y sujetarlos a un proceso penal. Por su parte, el tratamiento constitucional para los servidores públicos estatales, previstos en el quinto párrafo, es que la declaración de procedencia tiene el efecto de que se les sujete a un procedimiento penal sin que sean separados del cargo, pues la Cámara de Diputados no tendría competencia para realizar esta última determinación.

161. La interpretación propuesta no es aceptable porque tal y como lo reconoce la fiscalía, esa interpretación es contraria a la literalidad del Texto Constitucional y a los fines expuestos por el Constituyente.



162. La técnica de interpretación sistemática de la Constitución Federal presupone que la interpretación literal de cierta norma resulta incongruente o se contraponen frontalmente con otra norma del propio texto constitucional, y, por ello, es necesario armonizar ambos preceptos normativos para no generar un clima de incertidumbre jurídica al gobernado.³⁹

163. En el caso, la fiscalía no demuestra cuál es la norma que se contraponen frontalmente a la interpretación literal del párrafo quinto del artículo 111 constitucional y la voluntad del Constituyente. Al respecto, argumenta que si los Congresos Locales tuvieran la última palabra para decidir sobre la inmunidad procesal de los servidores públicos locales, se contravendría de manera frontal el artículo 74, fracción V, de la Constitución que dispone:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución."

164. Esta Primera Sala no advierte que haya contradicción alguna entre la interpretación literal que ha hecho del artículo 111, párrafo quinto, sobre los efectos declarativos de la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados, y el citado artículo. El artículo 74, fracción V, establece la facultad genérica de esa Cámara para emitir la declaración de procedencia, mientras que el artículo 111 modula esta facultad y establece los efectos que tiene dicha declaración para las distintas clases de servidor público que ahí se contemplan.

³⁹ Por ejemplo, ver el criterio contenido en la tesis aislada de este Tribunal Pleno número P. XII/2006, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25.



Por tanto, se descarta la interpretación alternativa propuesta por la fiscalía porque resulta contraria al Texto Constitucional.

165. En cuanto al **segundo objetivo** que persigue la garantía de la que gozan los servidores públicos locales, éste consiste en evitar la interrupción de funciones de gobierno esenciales por acusaciones que, por distintos motivos, pudieran no justificar dicha interrupción y los consecuentes efectos negativos en la vida de la ciudadanía.

166. Al respecto, es pertinente traer a cuenta lo dicho por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en la controversia constitucional 99/2016.⁴⁰ En aquella ocasión, el Pleno tuvo oportunidad de pronunciarse con mayor profundidad sobre la figura de la declaración de procedencia contenida en la Constitución Federal cuando se trata de servidores públicos de las entidades federativas.

167. Si bien aquel precedente se refería al caso de Magistrados locales y el impacto que la desaparición de esta figura en la legislación local podía tener en la independencia judicial, el Pleno hizo una serie de importantes precisiones sobre la declaración de procedencia que a continuación se retoman.

168. La racionalidad de esta figura, según se dijo, atiende a un fin fundamental del Estado democrático consistente en proteger las funciones constitucionales asignadas a estos servidores públicos contra posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones de naturaleza esencial para el orden constitucional.

⁴⁰ Resuelta el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Se aprobó en este punto **por mayoría de nueve votos** de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



169. Retomando un precedente de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia,⁴¹ el Pleno consideró que la declaración de procedencia es un mecanismo que garantiza la independencia, autonomía y buen funcionamiento de distintos cargos de elección popular porque disminuye el riesgo de paralizar su funcionamiento por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales.

170. Además, se precisó que la inmunidad no puede ser equiparada a un manto de impunidad que protege a dichos servidores públicos porque: 1) solamente protege al funcionario mientras ostenta el cargo dado que está encaminada a proteger sus funciones y no a la persona y 2) en todo caso, únicamente exige el desarrollo de un procedimiento especial de rango constitucional que permita analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas esenciales funciones públicas o, en su caso, se debe esperar a que se concluya el cargo para comenzar el proceso penal.⁴²

171. Por esta razón, tampoco es cierta la afirmación de la fiscalía según la cual la interpretación literal del texto constitucional, acorde con los objetivos aquí desarrollados y con la intención del Constituyente, "llevada al extremo, podría romper el equilibrio normativo ... de los alcances del artículo 111 constitucional de ser el marco supremo para que se continúe con la investigación criminal y no queden impunes las conductas antisociales del orden federal que presuntamente incurrieron los funcionarios estatales."

⁴¹ Amparo en revisión 404/2013 Fallado el doce de febrero de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; votó en contra el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴² Controversia constitucional 99/2016, resuelta el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Se aprobó en este punto por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



172. En principio, la inmunidad procesal de la que goza el gobernador del Estado de Tamaulipas no impide, ni debería inhibir a la fiscalía para que investigue los hechos de cualquier ciudadano que considere ha incurrido en conductas ilícitas dentro de su ámbito competencial. De hecho, el procedimiento de declaración de procedencia previsto en el artículo 111 constitucional permite que haya una investigación previa con base en la cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los Congresos Locales toman la decisión respecto de si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del servidor público local.

173. En este caso, la fiscalía le presentó una carpeta de investigación a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a partir de la cual ésta llegó a la determinación de que había lugar a proceder penalmente en contra del gobernador de Tamaulipas y ello no es inconstitucional. Lo que prohíbe la disposición constitucional, es que el Ministerio Público actúe o trate de sujetar a un proceso judicial penal a un servidor público local que goza de inmunidad procesal.

174. Asimismo, tampoco es cierto que el procedimiento previsto en el artículo 111 constitucional, como se ha entendido aquí, permita la impunidad de conductas ilícitas o delictivas, pues, como se explicó arriba, la negativa de cualquiera de los dos órganos legislativos para proceder penalmente en contra del servidor público sólo puede tener como efecto postergar en el tiempo el proceso penal en contra del servidor público, mientras termina su mandato. Una vez concluido éste, nada impide al Ministerio Público proceder penalmente en contra del servidor público local.

175. En conclusión, el procedimiento para retirar la inmunidad procesal del ejecutivo de una entidad federativa para poder proceder penalmente en su contra por la presunta comisión de un delito federal es un procedimiento complejo que comprende principalmente dos etapas. Una a nivel federal en la que participa la Cámara de Diputados, y otra a nivel estatal en la que participa el Congreso de la entidad federativa correspondiente. **La participación individual de cada uno de los órganos es necesaria, pero no suficiente para retirar dicha inmunidad procesal.**

176. Ambos órganos deben coincidir en la remoción de la inmunidad procesal para que se pueda proceder penalmente contra el gobernador de una entidad federativa, pero la decisión de cada una es autónoma e independiente de



la otra. Además, por la manera en la que está diseñado el sistema, los Congresos Locales son los que tienen las atribuciones para decidir, de manera definitiva, si se retira o no la inmunidad procesal.

177. Conforme al plan anunciado, en el siguiente apartado se analizará el procedimiento de remoción de la inmunidad procesal seguida en contra del actual gobernador del Estado de Tamaulipas para dilucidar cuál es la situación actual del gobernador de acuerdo con la determinación del Congreso Local, y qué implicaciones tiene ello para las autoridades demandadas.

IX.2. Procedimiento para retirar la inmunidad procesal del gobernador del Estado de Tamaulipas y las consecuencias de la determinación del Congreso Local.

178. Conforme al parámetro de control expuesto en el apartado precedente, la garantía constitucional prevista en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal consta de dos etapas. En la primera etapa, participa la Cámara de Diputados, erigida en jurado de procedencia. En la segunda etapa, participa el Congreso Local, **quien tiene la última palabra en la decisión sobre retirar o no la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo.** Ambas etapas **son necesarias, pero, en lo individual, ninguna es suficiente** para cumplir con la garantía del citado artículo constitucional.

179. En este apartado se analizará el procedimiento de declaración de procedencia iniciado en contra del titular del Poder Ejecutivo local para determinar si éste era susceptible de ser procesado penalmente por la comisión de un delito federal o si, por el contrario, el servidor público todavía goza de la inmunidad procesal que le confiere el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

180. Conforme a las constancias que obran en el expediente, o bien, que son hechos públicos y notorios,⁴³ esta Primera Sala advierte que las dos etapas del procedimiento se llevaron a cabo de la siguiente manera:

⁴³ Ver el criterio jurisprudencial de este Tribunal Pleno P.J. 74/2006, de rubro y con datos de ubicación siguientes: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.



A. Primera etapa. Determinación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión erigida en jurado de procedencia.

181. El veintiocho de abril de dos mil veintiuno, la sección instructora de la Cámara de Diputados emitió un dictamen en el procedimiento de declaración de procedencia con número de expediente SI/LXIV/DP/02/2021, iniciado en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a solicitud de la Fiscalía General de la República. Posteriormente, el treinta de abril de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la sesión pública del Pleno de la Cámara de Diputados, erigida en jurado de procedencia, en la que el dictamen de declaración de procedencia fue sometido a votación y aprobado por mayoría calificada.⁴⁴

182. El dictamen contiene los siguientes resolutivos:

"PRIMERO.—Ha lugar a proceder en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco [ilegible].

"SEGUNDO.—Comuníquese la presente resolución al Congreso del Estado de Tamaulipas para los efectos dispuestos por el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"TERCERO.—Notifíquese en términos de la normatividad aplicable el sentido de la presente resolución."

183. En conclusión, en la primera etapa del procedimiento previsto en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinó: *a)* que era procedente someter al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a un procedimiento de responsabilidad penal en virtud de la posible comisión de delitos federales y *b)* comunicar su decisión al Congreso Local para que, en ejercicio de sus facultades constitu-

⁴⁴ La declaratoria de procedencia en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



cionales, decidiera si retirar o no la inmunidad procesal del gobernador de esa entidad federativa.

B. Segunda etapa. Determinación del Congreso del Estado de Tamaulipas con relación a la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo de ese Estado.

184. El treinta de abril de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso Local aprobó el "Punto de Acuerdo No. LXIV-267, mediante el cual se declara que no procede la homologación de la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas."⁴⁵

185. El punto de acuerdo aprobado contenía los siguientes artículos:

"ARTÍCULO PRIMERO. Se declara que no procede la homologación de la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

"ARTÍCULO SEGUNDO. Se determina que no ha lugar a retirar la protección o inmunidad procesal penal que la propia Constitución Política del Estado de Tamaulipas le otorga al C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

"ARTÍCULO TERCERO. Se reconoce al C. Francisco Javier García Cabeza de Vaca su calidad de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, de ahí que debe seguir fungiendo en el encargo público para el que fue electo en el año 2016 por la voluntad de la mayoría de la ciudadanía de Tamaulipas.". [énfasis añadido]

⁴⁵ Publicado en la edición vespertina del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta de abril de dos mil veintiuno.



186. Se desprende del procedimiento relatado en este apartado que en este caso se cumplieron las dos etapas del procedimiento complejo previsto en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal, en relación con la inmunidad procesal de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas.

187. Conforme al apartado precedente, para retirar la inmunidad procesal del gobernador de una entidad federativa es necesario que la determinación de ambos órganos legislativos sea coincidente, sin que exista obligación alguna del Congreso Local de adoptar la misma decisión que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

188. En este caso, el Congreso Local **decidió no retirar la inmunidad procesal** de la que goza el titular del Poder Ejecutivo Local.

189. Tal como se discutió en el apartado precedente, la decisión del Congreso Local en el procedimiento para retirar la inmunidad procesal de los servidores públicos locales mencionados en el artículo 111 constitucional, es **definitiva y las autoridades del orden jurídico federal están obligadas a respetar el sentido de esa decisión**, en tanto dicho procedimiento se inicia por la posible comisión de delitos federales.

190. En conclusión, *a)* el Congreso Local ejerció una facultad asignada directamente por el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal, *b)* en el ejercicio de esa facultad constitucional, el Congreso Local determinó no retirar la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, *c)* tal determinación implica que ese servidor público estatal, mientras ostente dicho cargo, no es susceptible de ser procesado penalmente por autoridades federales y, por tanto, *d)* las autoridades demandadas estaban obligadas a abstenerse de ejercer cualquier facultad que vulnere esa inmunidad procesal.

VIII.3. Invasión de la esfera competencial del Congreso del Estado de Tamaulipas por parte de las autoridades demandadas.

191. Retomando algunas conclusiones de los apartados precedentes, esta Primera Sala considera que, en casos como éste, la facultad de los Congresos



Locales para decidir sobre la inmunidad procesal del Poder Ejecutivo correspondiente deriva directamente del artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

192. Tal como se discutió en el primer apartado de este estudio de fondo, el propósito de esta asignación de facultades es doble. El primero es salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas y el Pacto Federal. El segundo es salvaguardar la autonomía, independencia y buen funcionamiento de la función esencial que desempeña el servidor público en el orden jurídico estatal.

193. Por tanto, en la lógica de las controversias constitucionales, esta Primera Sala observa que la importancia de salvaguardar la eficacia de la facultad del Poder actor se traduce en conservar la vigencia y fuerza normativa de las facultades dispuestas directamente por la Constitución Federal para los Congresos Locales, así como de los límites que trazó el Constituyente en nuestro sistema federal que garantizan la soberanía interna de las entidades federativas que lo integran.

194. En el presente caso, esta Primera Sala estima que ambas autoridades demandadas vulneraron la facultad del Congreso Local para decidir en última instancia sobre la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo para ser procesado penalmente, pues ambas actuaciones presuponen que el servidor público del orden jurídico estatal podía ser procesado penalmente por la comisión de delitos federales, a pesar de la determinación del Congreso Local.

195. Conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, la solicitud de orden de aprehensión por parte del Ministerio Público se da en el marco de una investigación previa en cuya carpeta de investigación existen suficientes datos que permiten establecer que se ha cometido un hecho delictivo, y que la persona respecto de la cual se solicita la orden lo ha cometido o ha participado en su comisión. En ese contexto, el Ministerio Público solicita la orden de aprehensión, cuando advierte que existe la necesidad de cautela, la persona resiste o evade la orden de comparecencia judicial y el delito que se le impute merezca pena



privativa de la libertad, entre otras circunstancias que pueden dar lugar a la emisión de dicha orden.⁴⁶

196. Así, la orden de aprehensión se solicita con el fin de poner a disposición de un Juez de Control al imputado, para que comparezca a una audiencia inicial en la que el Ministerio Público formule la imputación correspondiente y se resuelva sobre la solicitud de vinculación a proceso y medidas cautelares que haga el Ministerio Público de la Federación.⁴⁷

197. Por su parte, el Juez de Control, en este caso el Juez especializado demandado, resuelve sobre la orden de aprehensión tomando en consideración que se cumplan los requisitos exigidos por ley, y considere que los hechos señalados por el Ministerio Público resultan constitutivos de delito en caso de que se acrediten.⁴⁸

198. A partir de lo expuesto, es evidente que las autoridades demandadas actuaron en contravención a la determinación que tomó el Congreso Local respecto

⁴⁶ **Artículo 141.** Citatorio, orden de comparecencia y aprehensión

"Cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de Control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar:

"...

"III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela."

⁴⁷ **Artículo 307.** Audiencia inicial

"En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación. ..."

⁴⁸ **Artículo 141.** Citatorio, orden de comparecencia y aprehensión

"Cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de Control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar:

"...

"III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela."



a la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo Local, pues la solicitud de orden de aprehensión y su emisión, presuponen la aptitud del servidor público local para ser imputado formalmente por el Ministerio Público y su aptitud para ser vinculado a un proceso penal.

199. Tal desconocimiento de las facultades asignadas al Poder Legislativo local constituye una violación directa al artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal que, como se ha expuesto, representan una parte fundamental del diseño de nuestro sistema federal en tanto nuestro Constituyente trazó dicho límite como garantía a la soberanía interna de las entidades federativas.

200. Sin embargo, además de la violación directa a la esfera competencial prevista en la Constitución Federal para el Congreso Local, la actuación de ambas autoridades equivale a suplantar al Poder actor en la decisión última sobre la inmunidad procesal de la que goza el gobernador del Estado de Tamaulipas.

201. El proceso de decisión que ambas autoridades demandadas llevan a cabo, y que al final se concretiza en el ejercicio de sus facultades, presupone que el servidor público se encuentra en aptitud de ser procesado penalmente por la comisión de un delito federal. Al ejercer, cada una de las autoridades demandadas, las facultades que vulneran la inmunidad procesal del gobernador de Tamaulipas privan al Congreso Local de la eficacia de sus resoluciones y se convierten, en los hechos, en los tomadores últimos de la decisión sobre la inmunidad procesal del gobernador del Estado de Tamaulipas.

202. Entonces, si bien las facultades que ejercen las autoridades demandadas les son propias, hay una decisión precedente sobre la aptitud del servidor público de ser juzgado penalmente que constituye un presupuesto o condición para el ejercicio de sus facultades y que le correspondía tomar a la Cámara de Diputados y al Congreso Local en conjunto y que, en este caso, se había negado. De esa manera, las autoridades demandadas tenían el deber de abstenerse de ejercer dichas facultades en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

203. Al solicitar la orden de aprehensión, por una parte, y otorgarla, por la otra, las autoridades demandadas decidieron así sobre un presupuesto o condición



de su competencia sobre el que no podían decidir, pues dicha decisión le correspondía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al Congreso Local, de manera conjunta.

204. En conclusión, los actos impugnados por el Poder actor violan la esfera competencial del Congreso Local prevista en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal y constituyen una arrogación inconstitucional de facultades que son propias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Tamaulipas en el marco del procedimiento complejo para retirar la inmunidad procesal de los ejecutivos de las entidades federativas.

205. Por ello, se declara la invalidez de los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

X. EFECTOS

206. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria en la materia, esta Primera Sala debe precisar los efectos de sus resoluciones.

207. Se decreta la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión solicitada por la Fiscalía General de la República en contra de Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, así como de la orden de aprehensión expedida por el Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez, Iván Aarón Zeferín Hernández.

208. De la misma manera, se vincula a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez, para que se abstengan de violar la inmunidad procesal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, en los términos precisados en esta sentencia.

209. Por último, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta resolución a la Fiscalía General de la República y al Juez Espe-



cializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.

XI. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión realizada por la Fiscalía General de la República, así como de la orden de aprehensión expedida en la causa penal 139/2021, en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

TERCERO.—Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Fiscalía General de la República y al Juez Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con sede en Almoloya de Juárez.

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

Notifíquese; a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CCCXVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15



horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2010668 y 2018777, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 70/2021.

1. En sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió la controversia constitucional citada al rubro por unanimidad de cinco votos,¹ en la que declaró la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión realizada por la Fiscalía General de la República, así como de la orden de aprehensión expedida en la causa penal 139/2021, en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.
2. Este voto concurrente es para reiterar las consideraciones adicionales que desarrollé en el voto emitido en la controversia constitucional 50/2021. Ambas controversias constitucionales presentaron las mismas circunstancias procesales novedosas que llevaron a esta Sala a aceptar la retractación de un desistimiento en este medio de control constitucional.
3. Por ello, también son aplicables a esta controversia constitucional las mismas consideraciones adicionales, en relación con en el apartado "**III. Desistimiento de la controversia constitucional**", que apoyan la conclusión a la que arribó esta Sala desde una perspectiva distinta, con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 70/2021, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintidós, resolvió la controversia constitucional

¹ De las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



citada al rubro y determinó: **a)** declarar procedente y fundada la controversia constitucional; y **b)** declarar la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión realizada por la Fiscalía General de la República, así como de la orden de aprehensión expedida en la causa penal 139/2021, en contra del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

Ahora, si bien voté a favor del sentido de la ejecutoria; respetuosamente me aparto de algunas consideraciones que se contienen en el apartado "**III. Desistimiento de la controversia constitucional.**", y me permito expresar algunas adicionales, las cuales explicaré a continuación.

No comparto las consideraciones que se contienen en los párrafos 66 a 78 de la sentencia, pues me parece que por un lado pretenden darle una jerarquía a la controversia constitucional como si se tratara de un medio de control de la constitucionalidad que es superior o que atiende a valores superiores que el juicio de amparo; y por otra, porque la argumentación pretende justificar la no aplicación de la jurisprudencia **2a./J. 161/2010**, de rubro y texto: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE SU RETRACTACIÓN UNA VEZ RATIFICADO ANTE LA PRESENCIA JUDICIAL.", de la Segunda Sala, la cual no es vinculante para la Primera Sala y se refiere al juicio de amparo y no a la controversia constitucional.

Así, sobre el tema de la jurisprudencia de la Segunda Sala, considero que era innecesario justificar su inaplicación, pues respetuosamente no comparto dicho criterio y además no resulta vinculante para la Primera Sala por derivar de un órgano distinto.

Por otra parte, estimo existen criterios jurisprudenciales, como por ejemplo el criterio de jurisprudencia **P./J. 25/2018 (10a.)** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESISTIMIENTO PARCIAL DE LA INSTANCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO SENTENCIA EJECUTORIA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SE HUBIERA PUBLICADO EL PROYECTO DE FONDO EN LA PÁGINA OFICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", del cual pueden extraerse valiosas consideraciones, como es el hecho de que el quejoso **conserva en todo momento su derecho** para desistirse de la acción o de la instancia en el momento en que lo considere conveniente a sus intereses **siempre que no existiera sentencia ejecutoriada.**



De lo cual podría inferirse válidamente que es precisamente por ese derecho a accionar que tiene la parte actora de un litigio, que **puede conservar válidamente su derecho a instar el órgano jurisdiccional o a desistirse de la demanda y por tanto a retractarse del desistimiento**, hasta tanto no existiere sentencia o determinación que tenga por concluida la controversia constitucional.

Derivado de lo anterior, es que como lo expresé en la sesión correspondiente de la Sala, el análisis debía de hacerse partiendo de la idea de que **como no fue acordado el desistimiento presentado y ratificado por el representante legal del actor y, con posterioridad se retractó del desistimiento, entonces sí era posible entrar al fondo del asunto**; ello también bajo la idea de que no existía determinación alguna y por tanto la parte actora conservaba su derecho de acción para retractarse de su desistimiento precisamente porque no había concluido el juicio mediante ninguna determinación ni del instructor ni de la Sala.

En conclusión, considero que en este caso no debía sobreseerse por desistimiento de la demanda, pues efectivamente –como se señala en una parte de la sentencia– tanto el desistimiento como su retractación contaron con las mismas formalidades y **de ello se desprendía que fue voluntad del órgano expresada por medio de quien legalmente lo representa –ratificada ante la fe pública de un notario– el no desistirse de la acción de controversia constitucional.**

Conforme a lo precisado, es que mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero en contra de algunas argumentaciones que se precisan y con las consideraciones adicionales que se expresan en el cuerpo del presente voto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 161/2010 y P./J. 25/2018 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 687 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 8, con números de registro digital: 163160 y 2018305, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE EL CARGO DE PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SESENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.

V. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.



VI. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SESENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SESENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO



OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "...Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SESENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "...Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL



PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SESENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SESENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA MARTÍN ESCOBAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto(s) impugnado(s): Los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	17-18
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene como acto impugnado únicamente al artículo 2o. del decreto impugnado.	18-19
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	19-20
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	20-22
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	22-23
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO VI.1. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa.	Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.	23-24



	<p>VI.2. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.</p>	<p>La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión es una cuestión que <i>involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.</i></p>	24-25-
VII.	<p>ESTUDIO DE FONDO Criterio jurídico.</p>	<p>Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es fundado, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de subordinación frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la autonomía de gestión de recursos.</p>	25-34
VIII.	<p>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez parcial del impugnado.</p> <p>Pues el resto del decreto constituye un derecho a favor del particular que satisfizo los requisitos legales para ello. Por tanto, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia.</p>	34-36



IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la presente resolución.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	36
-----	----------	--	----

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **28/2022**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, en la que se impugnan los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Antecedentes.** De su escrito de demanda, se desprende que el Poder Judicial del Estado de Morelos, manifiesta lo siguiente:

- Que en cada ejercicio fiscal la parte actora, ha remitido al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos su anteproyecto de Presupuesto de Egresos, donde se ha considerado una partida presupuestal para el pago de los decretos de las personas que han sido pensionadas o jubiladas por la autoridad



demandada, sin embargo, no se ha respetado dicho proyecto, dado que el Legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

- El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, remitió al Ejecutivo Estatal el anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, por la cantidad de \$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de \$399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).

- El Poder Ejecutivo del Estado, remitió el uno de octubre de dos mil veinte, a la LIV Legislatura del Estado de Morelos, el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno de ese Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

- El quince de diciembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual se autorizó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), distribuida dicha cantidad, en los siguientes rubros: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia [\$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)]; y c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes. Sin contemplar la partida "apoyo extraordinario o sindicalizados del Poder Judicial", que sí se hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que dice no corresponde al 4.7 % del gasto programable como se debió haber aprobado.

- El veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial de Morelos "Tierra y Libertad", el Decreto Número Sesenta, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Perla Guadalupe Leal Hernández**, en los términos siguientes:



Decreto Número Sesenta

Por el que se concede pensión por jubilación a la C. Perla Guadalupe Leal Hernández, en cumplimiento a la ejecutoria de fecha diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, dictada por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, dentro del juicio de amparo número 921/2020.

Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación a la C. Perla Guadalupe Leal Hernández, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos; desempeñando como último cargo de: secretaria de acuerdos, adscrita al Juzgado Civil y Mercantil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado de Morelos.

Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 75 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso f), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, **y será cubierto por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021**, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo vigente, integrándose la misma con el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

Artículos transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.



Segundo. Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Tercero. Notifíquese al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente, a efecto de dar cabal cumplimiento a la ejecutoria pronunciada dentro del expediente número 921/2020, promovido por la C. Perla Guadalupe Leal Hernández.

2. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de febrero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rubén Jasso Díaz**, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del **Poder Judicial del Estado de Morelos**, promovió controversia constitucional en representación del citado Poder, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitido por las autoridades que a continuación se mencionan:

a) Entidad, Poder u órganos demandados:

- Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

b) Norma general o actos cuya invalidez se reclama:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Sesenta**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6025, de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación ... con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."



3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Judicial del Estado de Morelos, en su único concepto de invalidez, expuso lo siguiente:

a) Señala que, el decreto que se impugna vulnera en su perjuicio los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal; así como los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos; ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece la garantía de expeditez en la administración de justicia y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

Lo cual lesiona la independencia del Poder Judicial, en el grado más grave de violación, que es justamente la subordinación y como consecuencia de ello su autonomía en la gestión de sus recursos, ya que en el artículo 2o. del decreto impugnado, se determinó que la pensión otorgada deberá cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

Lo anterior es así, ya que el Poder Legislativo demandado, dispone directamente de los recursos financieros del ahora Poder actor, al conceder pensión a **Perla Guadalupe Leal Hernández**, quien mantuvo una relación de subordinación con el Poder actor, siendo que, quien tiene la facultad de disponer de sus recursos financieros no tuvo intervención alguna en el decreto aquí impugnado; pasando desapercibido el propio Congreso Local que en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no se contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en este anexo, en la partida "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia, se otorgó la cantidad de \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), cantidad que dice resulta insuficiente para cubrir



las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, y que bajo esa lógica, sino alcanza el presupuesto para cumplir con el pago de dichas pensiones, menos alcanzará para cubrir pensiones futuras como es el caso.

b) El Congreso del Estado de Morelos, vulnera en su perjuicio el artículo 49 de la Constitución Federal, que establece la prohibición de que se reúnan dos o más Poderes de los Estados de la Federación, en una sola persona o corporación, es decir, obliga a los destinatarios al respeto del principio de división de poderes, de modo tal que ninguno pueda ejercer todo el Poder Estatal en su propio interés; así como el artículo 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, ya que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a este la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa; y el contenido del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

c) Indica que, se vulnera la independencia y gestión presupuestaria del tribunal, toda vez que, para el pago de los decretos pensionarios en el ejercicio anterior, se aprobaron ochenta millones de pesos y para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno solamente se destinaron para ese rubro setenta y cinco millones de pesos, esto es, cinco millones de pesos menos; aduciendo al respecto, que no resulta suficiente para cumplir con los decretos jubilatorios ya existentes; pues no basta, la presunción de que existe una partida destinada a pensiones, sino que necesariamente debe garantizar fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, ya que no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, de modo que, al no existir justificación legítimamente constitucional que soporte el actuar del Poder Legislativo demandado, resulta válido colegir que dicho acto es constitutivo de intromisión injustificada, corruptor del principio basal del Estado de derecho conocido como división de poderes.

Que ante la inexistencia de un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente para rebasar el robusto principio de autonomía presupuestal de que goza el Poder Judicial, el acto del Poder demandado es invasivo a la esfera



competencial del Poder Judicial, al cual le corresponde la proyección del personal que puede pasar al retiro, bien porque se encuentra dentro de los supuestos por años de servicio, por edad, para ejercitar el derecho a obtener pensión, dicho en otras palabras potencialmente jubilable; luego si con base a ese probable acontecer, se solicita una partida de pensiones y ésta no es tomada en cuenta como referente al momento de decidir la procedencia de un decreto jubilatorio por el Congreso del Estado, no puede concebirse de otra manera el actuar del Congreso, sino como arbitrario y tendiente a someter al Poder Judicial, lo que es posible apreciar con la redacción actual del referido decreto.

Que, para evidenciar el grado de afectación indicado, basta referir que por la franca vulnerabilidad económica que se genera con la emisión de decretos jubilatorios sin la correspondiente garantía económica que asegure su cumplimiento, se genera que se violen los derechos de los trabajadores que pasan al retiro, ante la innegable falta de recursos.

Aduce que no pretende que se le excluya al Poder actor en la decisión de a quienes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

d) Con el decreto impugnado, la Legislatura del Estado de Morelos, transgrede la autonomía de la parte actora, al violentar el principio de división de poderes y de autonomía de gestión señalado en el artículo 116 de la Constitución Federal en correlación con el numeral 123, apartado b) de la citada norma constitucional, pues tal ente de gobierno se entromete inconstitucionalmente en las relaciones laborales del Poder Judicial y sus trabajadores, al determinar inconstitucionalmente que realice el pago de la pensión por jubilación a **Perla Guadalupe Leal Hernández**, fuera de toda previsión o planificación gubernamental y sin su autorización e intervención, incluso indicando en todos los casos, que el pago de las pensiones (aun las de invalidez) operan "una vez que el trabajador se separe de sus labores, inclusive erigiéndose como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones".

Al respecto, señala que el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Federal, consagra el principio de independencia judicial, que debe regir tanto



en el ámbito federal como en el local, así como la plena ejecución de las resoluciones emitidas por los órganos estatales que conformen el Poder Judicial, por lo que tal disposición debe entenderse como una garantía dirigida a los juzgadores para que en virtud de dicha independencia, se encuentren en plena libertad para emitir sus resoluciones sin influencias ajenas al reconocimiento jurídico. No obstante, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales, la forma de proceder del Congreso Estatal, se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestaria.

Así pues, sostiene que no se explica por qué si los trabajadores tuvieron la relación de trabajo con el Poder Judicial, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso Local, evaluar que un trabajador de otro Poder sea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley, con cargo a la hacienda pública del Poder actor. Lo anterior, sin que se haya tomado en cuenta a éste y sin ampliar a la par el presupuesto para cubrir la misma.

Señala que resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

e) Sostiene que, de conformidad con la Constitución Local, la Ley Orgánica que rige al Congreso del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil de dicha entidad federativa, se advierte que el Congreso Estatal está facultado para emitir decretos arbitrarios obligando a otros Poderes a acatar sus determinaciones e influyendo en su hacienda pública, y en el caso no existe justificación legal para la expedición de un decreto como el que se impugna. Por tales circunstancias, se debe declarar la invalidez del decreto impugnado, analizando la subordinación y dependencia en la que se encuentra el Poder Judicial actor; además que el Poder Legislativo Local deberá incrementar o dotar de los recursos suficientes en la partida de pensiones, a efecto de no vulnerar los derechos de los trabajadores del Poder Judicial; toda vez que, aprobó el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, por una cantidad menor a la solicitada, para el rubro de pago de decretos pensionarios, tanto de los existentes como de los que se pudieran autorizar en el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.



Así pues, estima que la cantidad asignada en el decreto que aquí se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, ni mucho menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número de expediente **28/2022** y que se **turnara el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento**, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

5. Luego, mediante proveído de dieciocho de febrero de dos mil veintidós, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en su calidad de instructora de la controversia constitucional, tuvo como actos impugnados los siguientes:

"a) La invalidez de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6025 de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno; y,

"b) La invalidez del Decreto Mil Ciento Cinco publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por medio del cual se autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil veintiuno."

6. **Desechó** la controversia **en relación con el Decreto Mil Ciento Cinco publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil veinte**, por resultar extemporánea su impugnación y, en consecuencia, actualizarse el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

7. **Y admitió** a trámite la demanda, respecto a la impugnación de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial



"Tierra y Libertad" de veintidós de diciembre de dos mil veintiuno y **ordenó emplazar como demandados** a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

8. Además, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

9. **Contestaciones de la demanda.** Mediante proveído de veintidós de abril de dos mil veintidós, la Ministra instructora, tuvo al Poder Ejecutivo, al secretario de Gobierno y al Poder Legislativo, todos del Estado de Morelos, dando contestación a la demanda de controversia constitucional y a los referidos Poderes Ejecutivo y Legislativo remitiendo las documentales relacionadas con el decreto impugnado.

10. Las referidas autoridades demandadas en sus contestaciones señalaron lo siguiente:

- **Poder Ejecutivo.** Con relación a los hechos, únicamente reconoce como ciertos que mediante el oficio RDJ/JUNTA ADMON/787/2020, el Poder Judicial del Estado de Morelos, remitió el anteproyecto de Presupuesto de Egresos y programas operativos anual al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; sin embargo, niega que no se haya respetado el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia; asimismo reconoce que el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto Número Sesenta, por el que se concede pensión por jubilación a **Perla Guadalupe Leal Hernández.**

- Manifiesta que la controversia constitucional **es improcedente** respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, en los que se combata dicha disposición por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación,



los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Por lo que, bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder actor, sino que el actuar del Poder Ejecutivo se encuentra apegado a las facultades constitucionales y legales que le han sido conferidas.

- Por otra parte, considera que resulta infundado que se viole en perjuicio del Poder actor lo dispuesto por los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Al respecto, señala que el poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se otorga el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor. De ahí, que no se imputa al Poder Ejecutivo, la omisión de poner en conocimiento que a la fecha y con base a la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso del Estado de Morelos, asigne al Poder Judicial una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual.

Atento a lo anterior, estima que el poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus ex servidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

Así pues, sostiene que los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional, así como demás normativas en la materia.



Independientemente de lo señalado, indica que el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que el Ejecutivo sólo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones no así de las obligaciones que deje de cumplir el Poder Judicial. En ese sentido, indica que el Poder Judicial del Estado de Morelos, es quien tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

- **Secretario de Gobierno.** En relación con los hechos, únicamente reconoce como cierto, que el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto Número Sesenta, por el que se concede pensión por jubilación a **Perla Guadalupe Leal Hernández**, indicando que no se debe inadvertir que la publicación no es un acto que se realiza de manera unilateral, sino que se realiza en virtud de la solitud de publicación por parte del Poder Legislativo.

- En el apartado de conceptos de invalidez, señala que si bien el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto de mérito, el mismo se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto del acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que se encuentra llamado a la presente controversia constitucional, en atención a un requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o publicado el decreto impugnado, para la adecuada tramitación y resolución de la controversia constitucional en que se actúa.

Señala que el secretario de Gobierno, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su publicación, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que la autoridad que se representa viole en perjuicio del Poder Judicial actor, las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

Precisa, al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, en el acto de publicación del decreto, que es el único acto que le resulta atribuible, en



ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la parte demandante, lo que da cuenta de la satisfacción y apego literal del citado acto, a los textos de la Constitución Local y la ley orgánica transcritos; razón por la cual la impugnación que formula el Poder Judicial actor en su contra, resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de dicho poder actor, sino que el actuar del secretario de Gobierno se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas.

- **Poder Legislativo.** En relación con los hechos, reconoce como cierto haber asignado al Poder Judicial del Estado de Morelos la cantidad de quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos como presupuesto para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; y que, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto Número Sesenta, por el que se concede pensión por jubilación a **Perla Guadalupe Leal Hernández**.

- En el apartado de Improcedencia, señala que la controversia constitucional **es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia**, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por lo tanto, el poder actor carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

- En torno al concepto de invalidez del poder actor, sostiene que, de conformidad con la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en dos mil veinte y por la cual se abrogó la ley del mismo nombre promulgada en mil novecientos cincuenta, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales, a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Asimismo, señala que además de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos



que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto. Así pues, derivado de lo anterior, ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil, al Congreso del Estado, le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

Ante ello, estima que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones dogmáticas subjetivas realizadas por el poder actor; ello toda vez que, mediante Decreto Mil Ciento Cinco, se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2021, donde se previó al Tribunal Superior de Justicia, asignaciones por la cantidad de **quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos**, de los cuales, **setenta y cinco millones de pesos**, son para el pago de pensiones, tal y como se aprecia del anexo 2 del presupuesto.

Asimismo, precisa que adicional a la cantidad señalada para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia, señalados en el presupuesto de egresos de 2021; mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de fechas once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, se autorizaron **en favor del Poder Judicial dos ampliaciones presupuestales**, una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos**, para ser destinados al pago de jubilaciones.

Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo del Estado de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales, para que el poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga.

11. **Pedimento.** El fiscal general de la República y la consejera jurídica del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

12. **Alegatos.** Las partes no formularon alegatos.



13. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite respectivo, el seis de junio de dos mil veintidós tuvo verificativo la audiencia de ley; consecuentemente, por acuerdo de esa misma fecha, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción para el efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

14. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de veintiocho de junio de dos mil veintidós, dictado por la Ministra presidenta de esta Primera Sala, se avocó al conocimiento del asunto y además, determinó devolver los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal;¹ 1o. de la ley reglamentaria de la materia;² 10, fracción I, y 11, fracciones VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con el

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa."

² **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;

"...



artículo 37, párrafo primero,⁴ del reglamento interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece,⁵ al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido de la presente controversia constitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

16. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el poder actor.

17. En el respectivo apartado de la demanda y en términos del acuerdo de admisión de trece de octubre de dos mil veintiuno, el Poder Judicial accionante señaló y se tuvo como acto impugnado el siguiente:

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁴ "Artículo 37. La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales."

⁵ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁶ "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."



"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Sesenta**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6025, de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación ... con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."

18. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, se advierte, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya **otorgado una pensión por jubilación** a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

19. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

III. OPORTUNIDAD

20. El artículo 21, fracciones I y II⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

⁷ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



canos, dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.

21. En el presente caso, debido a que el poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del tres de enero al catorce de febrero, ambos de dos mil veintidós.⁸

22. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el once de febrero de dos mil veintidós, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. La demanda fue presentada por parte legítima, toda vez que, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,⁹ el Poder Judicial del Estado de Morelos, es uno de los órganos que se encuentran legitimados para promover controversia constitucional.

⁸ Debiéndose descontar del cómputo los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de enero, cinco, seis, siete, doce y trece de febrero, todos de dos mil veintidós, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable, así como los incisos a), b), g), h) y n), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."



24. Por su parte, de los artículos 10, fracción I;¹⁰ y 11, primer párrafo,¹¹ de la ley reglamentaria se desprende que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva y deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

25. En el presente asunto, la demanda de controversia constitucional fue promovida, por **Rubén Jasso Díaz**, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del **Poder Judicial del Estado de Morelos**; personalidad que le fue reconocida en el auto de dieciocho de febrero de dos mil veintidós. Al respecto, se tiene que para acreditar lo anterior, acompañó al escrito de demanda, copia certificada de la sesión extraordinaria de Pleno Público Solemne celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en que se eligió al servidor público como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

26. Por su parte el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos,¹² establece que corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, representar al poder ante los otros Poderes y en su nombre. En consecuencia, **Rubén Jasso Díaz** quien suscribió la demanda, cuenta con las facultades necesarias para representar al Poder Judicial del Estado de Morelos, por lo que el poder actor cuenta con la legitimación necesaria en la presente controversia constitucional.

¹⁰ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

¹² **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."



V. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. Las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva, toda vez que, en el acuerdo admisorio la Ministra instructora tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos y al respecto, se tiene que:

a) El Poder Ejecutivo. Es representado por **Samuel Sotelo Salgado**, consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento y sus atribuciones para representar en juicio a dicho Poder Ejecutivo están previstas en el artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Local¹³ y el artículo 36, fracciones I a III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.¹⁴

b) El Poder Legislativo. Es representado por el **diputado Francisco Erik Sánchez Zavala**, presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la Junta Previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que se le designó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, para el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto de dos mil veintidós; y sus atribuciones para representar en juicio a dicha Cámara, están previstas en el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁵

¹³ **Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones."

¹⁴ **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

¹⁵ **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado



c) **El secretario de Gobierno.** Representado por **Pablo Héctor Ojeda Cárdenas**, secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; quien acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento respectivo, expedida por el gobernador de esa entidad el uno de octubre de dos mil dieciocho.

28. Asimismo, debe precisarse que dichas autoridades cuentan con legitimación pasiva conforme lo establece el inciso h), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que a ellos se les atribuye los actos impugnados en el presente asunto.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

29. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

30. **VI.1.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación, refrendo y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno del Estado de Morelos, respectivamente, en relación con el decreto impugnado.

31. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁶

general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

¹⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia."



32. **VI.2.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

33. La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera al poder actor la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión de jubilación, es una cuestión que *involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis* en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁸

VII. ESTUDIO DE FONDO

34. **Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a analizar la validez del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

35. **Criterio jurídico.** A partir del análisis de los argumentos glosados en el apartado de antecedentes y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

¹⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁸ "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a **Perla Guadalupe Leal Hernández** sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

36. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, esta Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,¹⁹ 102/2019²⁰ y en particular, por haber sido resueltas recientemente, entre otras, las **controversias constitucionales 62/2021,²¹ 65/2021,²² 60/2021,²³ 110/2021,²⁴ 130/2021²⁵ y 31/2022,²⁶** estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público, conforme a lo siguiente:

¹⁹ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

²⁰ Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ Resueltas en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

²² Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres; la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con el sentido, pero se separa de algunas consideraciones conforme a precedentes

²³ Resuelta en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos.

²⁴ Resuelta en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos.

²⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos.

²⁶ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, **quien se reserva su derecho a formular voto concurrente**, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, **quien está con el sentido, pero se aparta de la última parte del párrafo veintiuno, así como de los párrafos cincuenta y siete y cincuenta y ocho, además se reserva su derecho a formular voto concurrente**, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



37. Que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,²⁷ conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²⁸

38. Respecto del principio de división de poderes, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P/J. 52/2005**.²⁹

²⁷ "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."

²⁸ "Artículo 20. El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

²⁹ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.



39. Conforme a ello, este Alto Tribunal, estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,³⁰ a saber:

- a) No intromisión
- b) No dependencia
- c) **No subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.**

40. Asimismo, ha sostenido en dichos precedentes, que los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del poder subordinante.**

41. Así pues, atendiendo a los precedentes en mención, esta Primera Sala fijó el criterio consistente en que, actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que **es entendida como una forma de subordinación** frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

³⁰ Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



42. Además, se precisa que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P/J. 83/2004**.³¹

43. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

44. Dicho todo lo anterior, en el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado de Morelos concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, es decir, fijó las reglas para que éste cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**.

45. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, particularmente las ya citadas controversias consti-

³¹ El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



tucionales, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo.

46. Atendiendo a lo anterior, es que resulta importante dejar claro a los órganos demandados, que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

47. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,³² este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³³ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

48. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,³⁴ de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

³² Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

³³ **"Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

³⁴ **"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales



49. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello **no permite que los Congresos Locales** puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún poder ajeno a éste.

50. Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión con cargo al presupuesto de otro poder es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros poderes o incluso de otros órdenes jurídicos.

51. Sin que sea óbice, lo señalado por el Poder Legislativo del Estado de Morelos al contestar su demanda, en el sentido de que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente, se autorizaron a favor del poder actor **dos ampliaciones presupuestales**, una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos**, para ser destinados al pago de jubilaciones; toda vez que, dicha ampliación presupuestal que señalan, no es materia de pronunciamiento en el presente asunto, aunado a que con los referidos recursos, no acreditan minuciosamente las condiciones legales y materiales para que el poder actor pueda hacer frente a esa carga.

y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



52. Lo anterior, sumado a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre del dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 15/2021, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre de dos mil veinte, impugnado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y **los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno**; ello al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario, impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local **teniendo como base la cantidad solicitada originalmente** por el Poder Judicial en su proyecto.

53. Por lo que concluyó que **los artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal** no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado por la Legislatura efectivamente sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) mínimo del gasto programable que debe otorgársele al Poder Judicial del Estado de Morelos en el Presupuesto de Egresos.

54. Como se advierte, la Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, **en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos** y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que **se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno**; para los efectos siguientes:

a. El Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII,



XVIII, XX y XXI, del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno*.

b. Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, **en su caso**, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de Presupuesto de Egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos).

55. Finalmente, procede desestimar lo señalado por las autoridades demandadas, cuando manifiestan que en el Presupuesto de Egresos Local para el dos mil veintiuno se etiquetó a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para las pensiones y las controversias constitucionales, porque el hecho mismo de que el Congreso Local otorgue la pensión es, per se, el acto que causa la invalidez, con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

56. Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiaría la conclusión a la que ya se ha arribado.³⁵

VIII. EFECTOS

57. En términos del artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, que señalan que las sentencias deben contener todos sus alcances y efectos, fijar con precisión los órganos obligados a

³⁵ Tesis P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258.



cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere, todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda y fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos, esta Primera Sala determina lo siguiente:

58. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez parcial del Decreto Número Sesenta**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, **únicamente en la porción normativa del artículo 2o. que dice:** "... y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

59. Toda vez que, el resto del decreto constituye un derecho a favor de la pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al Presupuesto general del Estado; o,

- En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente



los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

60. Finalmente, esta declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Número Sesenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 101/2000 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, con número de registro digital: 190976.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO, EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

V. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O A SUS GARANTÍAS.

VI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-



MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

IX. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO



MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIA S CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

XI. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIA S CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO



DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE SE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO



DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 214/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE JUNIO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 214/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el 9 de diciembre de 2021, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra de los artículos 2o. y 3o. del Decreto 12 ("el decreto"), publicado en el Periódico Oficial de la entidad 6008, el 10 de noviembre de 2021, mediante el cual el Poder Legislativo Local otorgó pensión por jubilación a ***** con cargo al presupuesto del Poder actor.

2. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Poder actor expuso un concepto de invalidez, a través del cual manifiesta que:



a. El decreto vulnera en perjuicio del Poder actor los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a, y 127 de la Constitución Federal; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, al invadir la autonomía en la gestión presupuestal y la independencia en el grado más grave de violación, es decir, el de subordinación, toda vez que el Poder Legislativo de Morelos dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial al conceder una pensión por jubilación en favor de una persona que mantuvo una relación de subordinación con este Poder y quien tiene la facultad de disponer de sus recursos financieros. Sin embargo, el Poder demandado determina afectar, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, contenido en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021.

b. Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece la garantía de expeditez en la administración de justicia y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto, lo cual lesiona la independencia del Poder Judicial, en el grado más grave de violación, que es justamente la subordinación y como consecuencia de ello su autonomía en la gestión de sus recursos, ya que en el artículo 2o. del decreto impugnado, se determinó que la pensión decretada deberá cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

c. Lo anterior es así, ya que el Poder Legislativo demandado, dispone directamente de los recursos financieros del ahora actor, al conceder pensión a ***** , quien mantuvo una relación de subordinación con el Poder actor, siendo que, quien tiene la facultad de disponer de sus recursos financieros no tuvo intervención alguna en el decreto aquí impugnado; pasando desapercibido el propio Congreso Local que en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2021, no se contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante



la Corte, pues en este anexo, en la partida "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia, se otorgó la cantidad de \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.)", cantidad que dice resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, y que bajo esa lógica, si no alcanza el presupuesto para cumplir con el pago de dichas pensiones, menos alcanzará para cubrir pensiones futuras como es el caso.

d. El Congreso del Estado de Morelos, vulnera en su perjuicio el artículo 49 de la Constitución Federal, que establece la prohibición de que se reúnan dos o más Poderes de los Estados de la Federación, en una sola persona o corporación, es decir, obliga a los destinatarios al respeto del principio de división de poderes, de modo tal que ninguno pueda ejercer todo el Poder Estatal en su propio interés; así como el artículo 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, ya que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa; y el contenido del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

e. Indica que, se vulnera la independencia y gestión presupuestaria del tribunal, toda vez que para el ejercicio fiscal 2021, solamente se destinaron para ese rubro setenta y cinco millones de pesos, aduciendo que no resulta suficiente para cumplir con los decretos jubilatorios ya existentes; pues no basta la presunción de que existe una partida destinada a pensiones, sino que necesariamente debe garantizar fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, ya que no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, de modo que, al no existir justificación legítimamente constitucional que soporte el actuar del Poder Legislativo demandado, resulta válido colegir que dicho acto es constitutivo de intromisión injustificada, corruptor del principio basal del Estado de derecho conocido como división de poderes.

f. Ante la inexistencia de un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente para rebasar el robusto principio de autonomía presupuestal de que goza el Poder Judicial, el acto del Poder demandado es invasivo a la esfera competencial del Poder Judicial, al cual le corresponde la proyección del personal



que puede pasar al retiro, bien porque se encuentra dentro de los supuestos por años de servicio, por edad, para ejercitar el derecho a obtener pensión, dicho en otras palabras potencialmente jubilable (sic); luego si con base a ese probable acontecer, se solicita una partida de pensiones y ésta no es tomada en cuenta como referente al momento de decidir la procedencia de un decreto jubilatorio por el Congreso del Estado, no puede concebirse de otra manera el actuar del Congreso, sino como arbitrario y tendiente a someter al Poder Judicial, lo que es posible apreciar con la redacción actual del referido decreto.

g. Que, para evidenciar el grado de afectación indicado, basta referir que por la franca vulnerabilidad económica que se genera con la emisión de decretos jubilatorios sin la correspondiente garantía económica que asegure su cumplimiento, se genera que se violen los derechos de los trabajadores que pasan al retiro, ante la innegable falta de recursos.

h. Aduce que no pretende que se le excluya al Poder actor en la decisión de a quienes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto; no obstante, con el decreto impugnado, la Legislatura del Estado de Morelos, transgrede la autonomía de la parte actora, al violentar el principio de división de poderes y de autonomía de gestión señalado en el artículo 116 de la Constitución Federal en correlación con el numeral 123, apartado b, de la citada Norma Constitucional, pues tal ente de gobierno se entromete inconstitucionalmente en las relaciones laborales del Poder Judicial y sus trabajadores, al determinar inconstitucionalmente que realice el pago de la pensión por jubilación a *****, fuera de toda previsión o planificación gubernamental y sin su autorización e intervención, incluso indicando en todos los casos, que el pago de las pensiones (aun las de invalidez) operan "una vez que el trabajador se separe de sus labores, inclusive erigiéndose como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones".

i. Al respecto, señala que el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Federal, consagra el principio de independencia judicial, que debe regir tanto en el ámbito federal como en el local, así como la plena ejecución de las resoluciones emitidas por los órganos estatales que conformen el Poder Judicial, por lo que tal disposición debe entenderse como una garantía dirigida a los juzgadores



para que en virtud de dicha independencia, se encuentren en plena libertad para emitir sus resoluciones sin influencias ajenas al reconocimiento jurídico. No obstante, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales, la forma de proceder del Congreso Estatal se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestaria.

j. Así pues, sostiene que no se explica por qué si los trabajadores tuvieron la relación de trabajo con el Poder Judicial, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso Local, evaluar que un trabajador de otro Poder sea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley, con cargo a la hacienda pública del Poder actor. Lo anterior, sin que se haya tomado en cuenta a éste y sin ampliar a la par el presupuesto para cubrir la misma.

k. Manifiesta que la Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, resolvió que la autonomía de gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia y sin la cual se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial; por lo que la autonomía de gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales y es claro que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, lo cual sería contrario a la división de poderes que tutela el artículo 116 de la Constitución Federal.

l. Señala que resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 101/2000, "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURIDICO DE GARANTIAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCION III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL." y que, de conformidad con la Constitución Local, la Ley Orgánica que rige al Congreso del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil de dicha entidad Federativa, se advierte que el Congreso Estatal está facultado para emitir decretos arbitrarios obligando a otros Poderes a acatar sus determinaciones e influyendo en su hacienda pública, y en el caso no existe justificación legal para la expedición de un decreto como el que se impugna.



m. Por tales circunstancias, se debe declarar la invalidez del decreto impugnado, analizando la subordinación y dependencia en la que se encuentra el Poder Judicial actor; además que el Poder Legislativo Local deberá incrementar o dotar de los recursos suficientes en la partida de pensiones, a efecto de no vulnerar los derechos de los trabajadores de del Poder Judicial; toda vez que aprobó el presupuesto de egresos del Estado de Morelos, por una cantidad menor a la solicitada para el rubro de pago de decretos pensionarios, tanto de los existentes como de los que se pudieran autorizar en el ejercicio fiscal 2021, en tanto que la cantidad asignada en el decreto que aquí se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, ni muchos menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes.

3. Admisión y trámite. Por acuerdo de 10 de diciembre de 2021, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 214/2021 y que se turnara el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

4. Luego, mediante proveído de 13 de diciembre de 2021, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, tuvo por designados a los delegados y el domicilio para oír y recibir notificaciones y aportadas las pruebas.

5. Además, señaló como Poderes demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes ordenó su emplazamiento para que dieran contestación a la demanda relativa y les requirió para que, al rendir su contestación, enviaran las documentales relacionadas con el acto impugnado. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

6. Contestaciones de demanda. Mediante proveído de 1 de marzo de 2022, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo dando contestación a la demanda de controversia constitucional.



7. Las referidas autoridades demandadas, en sus contestaciones, señalaron lo siguiente:

A. Poder Ejecutivo. En relación con los hechos, únicamente reconoce como ciertos que mediante el oficio RDJ/JUNTA ADMON/787/2020, el Poder Judicial del Estado de Morelos remitió el anteproyecto de presupuesto de egresos y programas operativos anual al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; sin embargo, en relación con el anteproyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021, en el que el Poder Judicial consideró la asignación de \$916'832,428.00 (novecientos dieciséis millones ochocientos treinta y dos mil cuatrocientos veinte ocho M.N.) tomando como base el presupuesto 2020, no es un hecho propio de la autoridad demandada y niega que no se haya respetado el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia de Morelos.

Igualmente, señaló que las violaciones al proceso legislativo del Decreto 1105, relativo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021, no resultaban hechos propios de la autoridad demandada.

Por último, reconoció que el 10 de noviembre de 2021, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto 12, por el que se concede pensión por jubilación a *****, en cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos en el juicio de amparo 699/2020.

En relación con los conceptos de invalidez, manifestó que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; por tanto, los actos impugnados no invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder actor, sino que el actuar del Poder Ejecutivo se encuentra apegado a las facultades constitucionales y legales que le han sido conferidas.



Por otra parte, resulta infundado que se viole en perjuicio de la parte actora lo dispuesto por los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se otorga el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor. De ahí, que no se imputa al Poder Ejecutivo la omisión de poner en conocimiento que a la fecha y con base a la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso del Estado de Morelos, asigne al Poder Judicial una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del Presupuesto de Egresos Anual.

Atento a lo anterior, estima que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus ex servidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

Sostiene que los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional, así como demás normativa en la materia. Además, con independencia de lo señalado, indica que el Poder demandado no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que el Ejecutivo sólo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones no así de las obligaciones que deje de cumplir el Poder Judicial.

En ese sentido, indica que el actor es quien tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones



que por mandato constitucional y judicial le corresponde, tal como lo indica la jurisprudencia P./J. 5/2011, "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN."

Así, los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Local se encuentran apegados al orden constitucional, sin que pase desapercibida la problemática financiera por la que atraviesa el erario estatal y municipal, pues a diferencia de lo que ocurre con el IMSS, conforme a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos o la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública (LPSS), las pensiones tienen como única fuente de ingresos al erario en las que el Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto frente a las obligaciones que tiene el Poder Judicial con sus empleados y jubilados.

B. Secretario de Gobierno. En relación con los hechos, únicamente reconoce como cierto, que el 10 de noviembre de 2021, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, del Estado de Morelos, el Decreto 12, por el que se concede pensión por jubilación a *****, indicando que no se debe advertir que la publicación no es un acto que se realiza de manera unilateral, sino que se realiza en virtud de la solicitud de publicación por parte del Poder Legislativo.

En el apartado de conceptos de invalidez, señala que si bien el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto, el mismo se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto del acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que se encuentra llamado a la presente controversia constitucional, en atención a un requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o publicado el decreto impugnado, para la adecuada tramitación y resolución de la controversia constitucional en que se actúa.



Señala que el secretario de Gobierno, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su publicación, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que la autoridad que se representa viole en perjuicio del actor, las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

Precisa, al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, en el acto de publicación del decreto, que es el único acto que le resulta atribuible, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la parte demandante, lo que da cuenta de la satisfacción y apego literal del citado acto, a los Textos de la Constitución Local y la ley orgánica transcritos; razón por la cual la impugnación que formula el Poder Judicial actor en su contra, resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de dicho Poder actor, sino que el actuar del secretario de Gobierno se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas.

C. Poder Legislativo. En relación con los hechos, únicamente reconoce como ciertos que el Poder Judicial de Morelos ha promovido sendas controversias constitucionales en las que reclamó la invalidez de decretos emitidos por el Poder Legislativo a los trabajadores del Poder Judicial; asimismo que remitió a la Legislatura del Estado de Morelos el proyecto de presupuesto, para el ejercicio fiscal de 2021, asignando al Poder Judicial la cantidad de \$549'034,000 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), y que se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, de 10 de noviembre de 2021, el Decreto 12 por el que se concede pensión por jubilación a *****.

En el apartado de improcedencia, señala que la controversia constitucional es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por lo tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

En torno al concepto de invalidez del Poder actor, sostiene que, de conformidad con la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en 2020 y



por la cual se abrogó la ley del mismo nombre promulgada en 1950, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales, a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Asimismo, señala que además de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto. Así pues, derivado de lo anterior, ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil al Congreso del Estado, le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder actor.

Ante ello, estima que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones dogmáticas subjetivas realizadas por la parte actora; ello toda vez que, mediante Decreto 1105, se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2021, donde se previó al Tribunal Superior de Justicia, asignaciones por la cantidad de \$549'034,000 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), de los cuales \$75'000,000 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), son para el pago de pensiones, tal y como se aprecia del anexo 2 del presupuesto.

Asimismo, precisa que adicional a la cantidad señalada para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia, señalados en el presupuesto de egresos de 2021; mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de 11 de junio y 20 de septiembre, ambos de 2021, se autorizaron en favor del Poder Judicial dos ampliaciones presupuestales, una por la cantidad de \$20'000,000 y la otra \$10'000,000, para ser destinados al pago de jubilaciones.



Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales, para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga.

8. Pedimentos. El fiscal general de la República y la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

9. Alegatos. Las partes no formularon alegatos.

10. Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, el 27 de abril de 2022, tuvo verificativo la audiencia de ley; consecuentemente, por acuerdo de esa misma fecha, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción para el efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

11. Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor el 10 de mayo de 2022, mediante proveído de 17 de mayo, dictado por el Ministro presidente de este Alto Tribunal, se ordenó el envío del asunto a la Primera Sala. En consecuencia, por acuerdo de 25 de mayo de esta anualidad, la ministra presidenta de la Primera Sala, se avocó al conocimiento del asunto y además, determinó devolver los autos al Ministro ponente 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 resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Federal;¹

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."



10. de la ley reglamentaria de la materia;² 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁴ del reglamento interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de 13 de mayo de 2013,⁵ al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido de la presente controversia constitucional.

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Determinar las adscripciones de las y los Ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes;

"...

"VI. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;

"...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁴ **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales."

⁵ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

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."



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

14. En el respectivo apartado de la demanda y en términos del acuerdo de admisión de 13 de diciembre de 2021, el Poder actor señaló y se tuvo como acto impugnado el siguiente:

"... los artículos 2o. y 3o., del Decreto Número Doce, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6008, de fecha diez de noviembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a ... con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."

15. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, se advierte, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, que se impugna el otorgamiento de una pensión por jubilación a una persona con cargo a su presupuesto sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

16. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o., por lo que es aquél el que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto 12, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, del Estado de Morelos el 10 de noviembre de 2021 como acto impugnado.

⁶ "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."



17. Por lo anterior, se tiene como acto reclamado:

a) La invalidez del artículo 2o. del Decreto 12, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, de 10 de noviembre de 2021;

III. OPORTUNIDAD

18. El artículo 21, fracciones I y II,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.

19. En el presente caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el 10 de noviembre de 2021, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del 11 de noviembre de 2021 al 10 de enero de 2022.⁸

⁷ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁸ Debiéndose descontar del cómputo los días 13, 14, 15, 20, 21, 27 y 28 de noviembre de 2021; 4, 5, 11 y 12 y del 13 al 31 de diciembre de 2021; 1, 2, 8 y 9 de enero de 2022, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los incisos a), b), g), h) y n), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de 19 de noviembre de 2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal."



20. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el 9 de diciembre de 2021, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

21. La demanda fue presentada por parte legítima, toda vez que, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,⁹ el Poder Judicial del Estado de Morelos, es uno de los órganos que se encuentran legitimados para promover controversia constitucional.

22. Por su parte, de los artículos 10, fracción I;¹⁰ y 11, primer párrafo,¹¹ de la ley reglamentaria se desprende que tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder u órgano que la promueva y deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

23. En el presente asunto, la demanda de controversia constitucional fue promovida, por Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos; personalidad que le fue reconocida en el auto de 13 de octubre de 2021. Al respecto, se tiene que para acreditar lo anterior, acompañó al escrito de demanda, copia certificada de la sesión

⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

¹⁰ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia."

¹¹ "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."



extraordinaria de Pleno Público Solemne celebrada el 5 de mayo de 2020, en que se eligió al servidor público como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del 18 de mayo de 2020 al 17 de mayo de 2022.

24. Por su parte el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos,¹² establece que corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, representar al Poder ante los otros Poderes y en su nombre. En consecuencia, Rubén Jasso Díaz quien suscribió la demanda, cuenta con las facultades necesarias para representar al Poder Judicial de Morelos, por lo que el actor cuenta con la legitimación necesaria en la presente controversia constitucional.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva, toda vez que, en el acuerdo admisorio de 13 de diciembre de 2021, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos al respecto, se tiene que:

a) Poder Ejecutivo. Es representado por Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento de sus atribuciones para representar en juicio a dicho Poder Ejecutivo están previstas en el artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Local¹³ y el artículo 36, fracciones I a III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.¹⁴

¹² **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia.

¹³ **Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones."

¹⁴ **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;



b) Poder Legislativo. Es representado por el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la Junta Previa de 29 de agosto de 2021, en la que se le designó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, para el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2021 al 31 de agosto de 2022; y sus atribuciones para representar en juicio a dicha Cámara, están previstas en el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁵

c) Secretario de Gobierno. Representado por Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento respectivo, expedida por el gobernador de esa entidad el 1 de octubre de 2018.

26. Asimismo, debe precisarse que dichas autoridades cuentan con legitimación pasiva conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal, que a ellos se les atribuyen los actos impugnados en el presente asunto.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

27. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

28. En primer término, tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

¹⁵ **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación, refrendo y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno del Estado de Morelos, respectivamente, en relación con el decreto impugnado.

29. No obstante, los motivos de improcedencia que invocan resultan infundados, toda vez que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁶

30. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

31. La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión de jubilación, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 92/99, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁸

¹⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia."

¹⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁸ Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que



VII. ESTUDIO DE FONDO

32. **Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a analizar la validez del decreto a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

33. **Criterio jurídico.** A partir del análisis de los argumentos glosados en el apartado de antecedentes y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es fundado, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación ***** sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de subordinación frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la autonomía de gestión de recursos.

34. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017,¹⁹ 102/2019²⁰ y en particular, por haber sido resueltas recientemente, las controversias constitucionales 200/2020,²¹ 11/2021, 24/2021,²²

si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

¹⁹ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de 16 y 30 de agosto, 6 de septiembre y 22 de noviembre, todos de 2017. Además, en sesiones de 2 y 9 de mayo, así como 20 de junio, todos de 2018, y 12 de mayo de 2021, respectivamente.

²⁰ Resuelta en sesión de 14 de abril por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ Resuelta en sesión de 8 de septiembre 2021, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

²² Resueltas en sesión de 22 de septiembre de 2021, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena. Con la ausencia del Ministro Pardo Rebolledo.



62/2021,²³ 65/2021,²⁴ 60/2021,²⁵ 110/2021²⁶ y 130/2021,²⁷ estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de los decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

35. En dichos precedentes se ha sostenido que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,²⁸ conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que se también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²⁹

36. Respecto del principio de división de poderes, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la jurisprudencia

²³ Resuelta en sesión de 13 de octubre de 2021, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

²⁴ Resuelta en sesión de 26 de enero de 2022, por unanimidad de cinco votos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres; la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con el sentido, pero se separa de algunas consideraciones conforme a precedentes

²⁵ Resuelta en sesión de 2 de marzo de 2022, por unanimidad de cinco votos.

²⁶ Resuelta en sesión de 16 de marzo 2022, por unanimidad de votos.

²⁷ Resuelta en sesión de 23 de marzo de 2022, por unanimidad de votos.

²⁸ **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."

²⁹ **Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



P./J. 52/2005, "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."³⁰

37. Conforme a ello, el Alto Tribunal, estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004,³¹ a saber:

- a) No intromisión
- b) No dependencia

³⁰ Texto: "La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los Poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954.

³¹ Tesis P./J. 80/2004, "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

Tesis P./J. 81/2004, "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.

Tesis P./J. 83/2004, "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.



c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

38. Asimismo, ha sostenido en dichos precedentes, que los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la subordinación es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

39. Así pues, atendiendo a los precedentes en mención, la Primera Sala fijó el criterio consistente en que, actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su independencia, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el grado más grave de violación en el ámbito competencial.

40. Además, se precisa que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una condición indispensable para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena autonomía presupuestal de conformidad con la jurisprudencia P./J. 83/2004.³²

³² El presente criterio responde al rubro y texto: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si



41. En ese sentido, la mencionada autonomía no puede ser amenazada por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

42. Dicho todo lo anterior, en el caso concreto, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, es decir, fijó las reglas para que este cubriera determinado monto económico con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

43. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, particularmente las ya citadas controversias constitucionales 200/2020, 11/2021, 24/2021, 62/2021, 65/2021, 60/2021 y 110/2021, el decreto combatido representa el grado más elevado de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo.

44. Atendiendo a lo anterior, es que resulta importante dejar claro a los órganos demandados, que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de administrar, manejar y aplicar el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener injerencia en ello representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.



45. Al respecto, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008,³³ el Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³⁴ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

46. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,³⁵ de la Constitución Política del País, sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.

47. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos

³³ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008, se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

³⁴ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

³⁵ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado. ..."



Locales puedan interferir de manera directa en la asignación de tales prestaciones cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

48. Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión con cargo al presupuesto de otro Poder es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros Poderes o incluso de otros órdenes jurídicos.

49. Sin que sea óbice, lo señalado por el Poder Legislativo del Estado de Morelos al contestar su demanda, en el sentido de que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de 11 de junio y 20 de septiembre, ambos de 2021, se autorizaron dos ampliaciones presupuestales en favor del Poder actor: una por \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) y la otra por \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 M.N.), para ser destinados al pago de jubilaciones; toda vez que, dicha ampliación presupuestal que señalan, no es materia de pronunciamiento en el presente asunto, aunado a que con los referidos recursos, no acreditan minuciosamente las condiciones legales y materiales para que el Poder actor pueda hacer frente a esa carga.

50. Lo anterior, sumado a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 24 de noviembre de 2021, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de 30 de septiembre de 2020, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021; ello al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario, impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local teniendo como base la cantidad solicitada originalmente por el Poder Judicial en su proyecto.



51. Por lo que concluyó que los artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado por la Legislatura efectivamente sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) mínimo del gasto programable que debe otorgársele al Poder Judicial del Estado de Morelos en el presupuesto de egresos.

52. Como se advierte, la Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021; para los efectos siguientes:

a) El Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio 2021, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

b) Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, en su caso, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de Presupuesto de Egresos para 2021 y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

53. Finalmente, procede desestimar lo señalado por las autoridades demandadas, cuando manifiestan que en el Presupuesto de Egresos Local para el 2021 se etiquetó a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios



para las pensiones y las controversias constitucionales, porque el hecho mismo de que el Congreso Local otorgue la pensión es, per se, el acto que causa la invalidez, con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

54. Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 12, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, del Estado de Morelos, el 10 de noviembre de 2021, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiaría la conclusión a la que ya se ha arribado.³⁶

VIII. EFECTOS

55. En términos del artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, que señalan que las sentencias deben contener todos sus alcances y efectos, fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere, todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda y fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

56. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez parcial del Decreto 12, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, del Estado de Morelos, el 10 de noviembre de 2021, únicamente en la porción normativa del artículo 2o. que señala: "... y será cubierto por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de

³⁶ Tesis P./J. 100/99, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.



Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes".

57. Toda vez que, el resto del decreto constituye un derecho a favor de la pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

58. Finalmente, esta declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y su publicación de la presente resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

IX. DECISIÓN

59. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:



PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 12, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6008, del Estado de Morelos, el 10 de noviembre de 2021, para los efectos precisados en la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese la presente resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 101/2000 y P./J. 5/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XII, octubre de 2000, página 32 y XXXIII, marzo de 2011, página 10, con números de registro digital: 190976 y 162469, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO LOCAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA EL TRIBUNAL SUPERIOR Y LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NAYARIT TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD [ARTÍCULOS 91, FRACCIÓN I, INCISO B) Y 82, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NAYARIT, ASÍ COMO 1, 62, FRACCIÓN II, Y 65 DE LA LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NAYARIT].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NAYARIT EN EL EXPEDIENTE SC-CC-01/2018 EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 91 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE NAYARIT. TIENE COMO OBJETO VERIFICAR QUE LOS ACTOS O NORMAS DE LOS PODERES ESTATALES, LOS MUNICIPIOS Y LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS, RESPETEN EL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS REGULADO EN DICHA CONSTITUCIÓN ESTATAL (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NAYARIT EN EL EXPEDIENTE SC-CC-01/2018 EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 91 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE NAYARIT. LA INTERPRETACIÓN REALI-



ZADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD DEL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN MATERIA DE CONTROL JUDICIAL, ES CONFORME A LA COMPETENCIA EXPRESAMENTE OTORGADA EN EL ORDENAMIENTO NORMATIVO DE MÁS ALTA JERARQUÍA DENTRO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NAYARIT EN EL EXPEDIENTE SC-CC-01/2018 EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. HACER ALUSIÓN AL PRECEPTO DE "CONSTITUCIÓN GENERAL", NO ES EN RAZÓN A UN CONJUNTO DE NORMAS CUYO USO Y/O APLICACIÓN SEA EXCLUSIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

VIII. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. TIENEN COMO OBJETO EL ANÁLISIS DE LOS ACTOS Y/O NORMAS LOCALES A PARTIR DEL PROPIO CONTENIDO DE SU CONSTITUCIÓN LOCAL O LEY APLICABLE; SIN EMBARGO, ELLO NO TIENE COMO CONSECUENCIA QUE TALES ÓRGANOS AL EJERCER ESAS COMPETENCIAS, SE ENCUENTREN IMPEDIDOS PARA HACER REFERENCIA O DIALOGAR SOBRE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, DEBIENDO SIEMPRE RESPETAR EL MARCO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 91 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE NAYARIT. ES INFUNDADO EL CONCEPTO DE INVALIDEZ PLANTEADO POR EL PODER ACTOR EN EL QUE ADUCE QUE LA SALA CONSTITUCIONAL LOCAL SE EXTRALIMITÓ EN SUS COMPETENCIAS AL INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN GENERAL EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, EN TANTO QUE EL EXAMEN DE REGULARIDAD DE LOS ACTOS IMPUGNADOS A CARGO DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL LOCAL DEBE REALIZARSE A PARTIR DE LAS COMPETENCIAS ASIGNADAS EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL PERO SIN DESATENDER EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO



DE NAYARIT EN EL EXPEDIENTE SC-CC-01/2018 EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, AUN CUANDO SE ALEGUE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES, SI ÚNICAMENTE SE ESGRIMEN ARGUMENTOS DE LEGALIDAD (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NAYARIT EN EL EXPEDIENTE SC-CC-01/2018 EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 336/2019. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT. 29 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto(s) impugnado(s): La sentencia emitida el doce de agosto de dos mil diecinueve por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, en el expediente SC-CC-01/2018.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	34
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por efectivamente impugnada la sentencia de doce de agosto de dos mil diecinueve, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit en el expediente SC-CC-01/2018.	34
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Existe el acto reclamado, en atención a las constancias que obran en el expediente.	34-35



IV.	OPORTUNIDAD	La demanda fue presentada de manera oportuna.	35-36
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada: el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.	36-37
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva (Poder Judicial del Estado de Nayarit) y fue representado adecuadamente en el procedimiento.	37-38
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	<p>La controversia constitucional es procedente.</p> <p>Por una parte, sí se plantearon argumentos competenciales, los cuales deben ser atendidos en un estudio de fondo y no en un apartado de causas de improcedencia.</p> <p>Asimismo, se actualiza la excepción prevista constitucionalmente para cuestionar una resolución jurisdiccional; esto, pues se alega que en dicho acto se realizó un indebido control judicial del contenido de la Constitución General.</p>	38-41
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Se declaran infundados todos los conceptos de invalidez.</p> <p>Por un lado, porque la Sala Constitucional no ejerció de manera indebida una competencia de control judicial. Hacer referencia en su resolución a la Constitución General no equivale a atribuirse competencias que no le corresponden.</p>	41-51



		<p>Por otro lado, también son infundados el resto de argumentos en donde el Poder Ejecutivo actor alega que se violó el principio de división de poderes, que se afectó su facultad reglamentaria y que no se respetó el régimen competencial en materia de Registro Civil previsto en la Constitución General.</p> <p>Ellos es así, pues en realidad todos esos argumentos fueron elaborados para debatir las consideraciones y conclusiones de la Sala Constitucional responsable; aspectos que no pueden ser analizados en una controversia constitucional en la hipótesis de excepción relativa a resoluciones jurisdiccionales.</p>	
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente e infundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de la sentencia emitida el doce de agosto de dos mil diecinueve por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, en el expediente SC-CC-01/2018.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i>.</p>	51-52

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



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 336/2019, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit en contra del Poder Judicial de esa entidad federativa.

El problema jurídico a resolver consiste en analizar si con su resolución la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia Estado de Nayarit invadió o no la esfera competencial del Poder Ejecutivo actor.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Norma impugnada en la controversia constitucional local.** El veinte de enero de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno de Nayarit el Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit emitido por el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

2. **Juicio de controversia constitucional local.** Inconforme con dicho reglamento, el cinco de marzo de dos mil dieciocho, Raquel Mota Rodríguez, en su carácter de síndico y en representación legal del Municipio de Tepic, Nayarit, promovió controversia constitucional local ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit; teniendo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo de dicha entidad, así como al secretario general de Gobierno.

3. El argumento principal de la demanda consistió en que el reglamento transgredía los artículos 106,¹ 110, inciso m)² y 111, párrafo segundo, fracción I,³

¹ "**Artículo 106.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."

² "**Artículo 110.** Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales: ...

"m) **Registro Civil.**"

³ "**Artículo 111.** ...

"En todo caso los Ayuntamientos tendrán facultades para:



de la Constitución del Estado de Nayarit. A decir del Municipio actor en la controversia local, corresponde al ente municipal emitir las normas que organicen lo referente al Registro Civil en el ámbito de su competencia y no así al Ejecutivo del Estado. Por tanto, el Poder Ejecutivo del Estado hizo una interpretación errónea del artículo 53⁴ del Código Civil para el Estado de Nayarit al considerarlo como fundamento para emitir el reglamento impugnado. Además, la Ley Municipal para el Estado de Nayarit regula con más detalle la competencia que la Constitución del Estado consagra a favor del Municipio en esta materia; por lo que es claro que el Ejecutivo del Estado no tiene atribuciones para regular el servicio público de Registro Civil.

4. **Sentencia del juicio de controversia constitucional local.** La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit conoció de dicha controversia constitucional bajo el número de expediente SC-CC-01/2018. Seguidos los trámites de ley dictó sentencia el doce de agosto de dos mil diecinueve, en la cual estimó fundada la pretensión del actor y declaró la **invalidez total** del citado Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit.

5. **Controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En desacuerdo con esta resolución, por escrito que fue depositado el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de la localidad y recibido el once de noviembre de ese año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Alamillo Gutiérrez, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Nayarit, promovió controversia constitucional en contra de la referida resolución judicial SC-CC-01/2018; la cual, como se mencionó, fue emitida el doce de agosto de dos mil diecinueve por la Sala Constitucional del Tribunal Superior

"I. Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal; ..."

⁴ **"Artículo 53.** Las Oficialías del Registro Civil estarán bajo la coordinación, inspección y vigilancia de la Dirección Estatal del Registro Civil, la que ejercerá las facultades que señale el reglamento respectivo."



de Justicia del Estado de Nayarit y en la que se declaró la invalidez total del aludido reglamento.

6. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder actor expuso, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Restricción a la esfera competencial del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en materia de Registro Civil.

a) La resolución judicial de fecha doce de agosto de dos mil diecinueve, pronunciada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, genera y legitima de manera inconstitucional una restricción de competencia en materia de actos del Estado y Registro Civil; esto, soslayando las disposiciones constitucionales y locales que al mismo tiempo contemplan, a nivel de concurrencia, su rectoría en materia de coordinación, inspección y vigilancia por parte del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría General de Gobierno en materia de coordinación, inspección y vigilancia por parte del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría General de Gobierno por conducto de la Dirección Estatal del Registro Civil. Lo anterior, de conformidad con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) En ese contexto, cabe destacar que en la mencionada norma constitucional general, el Poder Reformador no consideró necesario reconocer en el Pacto Federal, que el Registro Civil sea un servicio público o una función exclusiva de los Municipios, sino que delegó la libertad legislativa a los Congresos Locales de designar más servicios públicos a los Ayuntamientos; los cuales se realizarán atendiendo a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como a su capacidad administrativa y financiera.

c) En tal sentido, el Poder Reformador únicamente determinó las siguientes funciones y servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo, destacándose los siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas potables; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abastos; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento, y h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.



d) En tales condiciones, con fecha miércoles veinticuatro de enero de dos mil uno, se publicó en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado, el Decreto Legislativo Número 8303 por el que se modificaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado, con relación al régimen municipal, entre los que se destaca el artículo 110, inciso m), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

e) Luego, el legislador nayarita determinó que los Ayuntamientos del Estado de Nayarit tendrán a su cargo la función y servicio público del Registro Civil; sin embargo, el legislador local reprodujo literalmente el candado legislativo previsto por el legislador constitucional en el artículo 115 de la Constitución Federal, por cuanto precisó, en el párrafo tercero del citado artículo 110 de la Constitución Local Nayarita que: "Sin perjuicio de su competencia, en el desempeño de la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios **observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.**"

f) De lo anterior, se colige que los servicios públicos que prestan los Municipios de esta entidad nayarita deberán realizarse con base en lo dispuesto por las leyes estatales que expida la propia Legislatura Local; entre las que se encuentra el Código Civil y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como las leyes federales que emita el Congreso de la Unión.

g) Ahora bien, actualmente subsisten en el sistema normativo nayarita los artículos 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit y 32, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. De estos preceptos se desprende lo siguiente: a) las Oficialías del Registro Civil estarán bajo la coordinación, inspección y vigilancia de la Dirección Estatal del Registro Civil, y b) la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo organizará, dirigirá, supervisará y vigilará el ejercicio de las funciones del Registro Civil.

h) Consiguientemente, en el caso concreto, el Poder Judicial demandado, al momento de emitir el acto cuya invalidez se demanda mediante la presente controversia constitucional, no realiza un razonamiento lógico jurídico en torno a la competencia del servicio público del Registro Civil; por el contrario, reitera de manera dogmática que sus funciones son de naturaleza exclusiva de los Ayuntamientos, **supuesta exclusividad que pugna de manera frontal con los citados artículos: primero, concurrentes de la Federación, Estado y Municipio en la**



materia y, segundo, a título de rectoría en funciones de coordinación, inspección y vigilancia en la materia.

i) Además, omitió tomar en consideración que el Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit declarado inválido, no limita ni suprime la potestad reglamentaria del servicio público de Registro Civil de la que actualmente gozan los Municipios de esta entidad en términos de la Constitución Local, sino que únicamente materializa y hace objetiva la función de regular la organización, funciones y procedimientos de las Oficialías de Registro Civil en el Estado, a que se refieren tanto el Código Civil como la ley orgánica; incluso, el propio decreto legislativo que reformó diversas disposiciones del primero y del Código de Procedimientos Civiles.

j) De igual forma, cabe destacar que la competencia originaria para regular el Registro Civil se encuentra en el referido artículo 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit, en el que se destaca que el legislador local nayarita propuso que las Oficialías del Registro Civil –Oficialías de los Municipios– estén bajo la coordinación, inspección y vigilancia de la Dirección Estatal del Registro Civil. Pero, además, tales atribuciones deberán ejercerse de conformidad con "el reglamento respectivo."

k) En ese tenor, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado interpreta de manera indebida e inconstitucional dicha disposición legislativa, puesto que trastoca su sentido normativo de origen por el que remite "al reglamento respectivo", las facultades de coordinación, inspección y vigilancia de la Dirección Estatal de Registro Civil; interpretando que el reglamento al que se refiere dicha disposición no es otro que ejercer funciones aisladas o desvinculadas de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo de las que orgánica y constitucionalmente depende; es decir, del Poder Ejecutivo y de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nayarit.

l) Asimismo, tal interpretación carecería de todo sentido, puesto que, si como lo interpreta el Poder Judicial demandado, la competencia organizacional y funcional del Registro Civil fuera exclusiva de los Municipios (como lo reitera en todo el curso de su resolución), entonces, la Dirección estatal no tendría más atribuciones en materia de coordinación, inspección y vigilancia que las que aquéllos quisieran otorgarle en sus propios y diversos reglamentos.



m) Dicho en otras palabras, aquella interpretación normativa hecha por el Poder Judicial tendría un sentido precisamente inverso al que se desprende de su argumento conclusivo, puesto que en tal hipótesis "las facultades de coordinación", inspección y vigilancia de la Dirección Estatal del Registro Civil, no serían las que "señale" el reglamento respectivo, ni siquiera su propio reglamento, sino aquellas que señalaran –sin conceder– "los reglamentos respectivos"; consideración que implicaría pulverizar la organización y funciones de la institución del Registro Civil que a nivel nacional se encuentran homologadas y jerárquicamente establecidas.

n) Así las cosas y haciendo una interpretación teológica del citado precepto legal (artículo 53 del Código Civil del Estado de Nayarit), la inspiración del legislador nayarita al momento de reformar ese enunciado normativo fue que corresponde al Estado llevar a cabo la coordinación en vía de homologación de los actos y funciones del Registro Civil; esto, como puede observarse en las conclusiones del dictamen de la otrora Comisión de Puntos Constitucionales del Poder Legislativo del Estado de Nayarit de fecha 24 de julio de 1990.

o) De conformidad con lo anterior, se advierte que la intención del legislador local fue que competa al Poder Ejecutivo, a través de su administración pública, la función de coordinación y vigilancia de los Registros Civiles de los Municipios; de ahí que se considera que es competencia originaria de este Poder Ejecutivo llevarla a cabo por medio de la Dirección General de Registro Civil, y a través del reglamento que precise y disponga en los términos en que lo hace, los principios de legalidad y certeza jurídica que deberán ser homóloga y congruentemente observados por todas las oficialías municipales.

p) Ello, en atención a que la Dirección General del Registro Civil es una unidad administrativa adscrita a la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal que, en términos de la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno y Desarrollo, regula la organización, función y procedimientos del Registro Civil; esto, a través del Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit, como un instrumento normativo por virtud del cual las Oficialías Civiles de los Municipios deberán realizar de manera coordinada, homóloga y congruente las funciones de su competencia.



q) Por esta razón, se considera que el Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit cumple con la finalidad de regular las funciones del servicio público de Registro Civil de los Municipios de esta entidad federativa y no suprimir o coartar ese servicio que constitucionalmente tienen reconocido.

r) Por ende, el acto se reclama en esta vía constitucional, pues **limita y restringe de manera inconstitucional la competencia concurrente con la propia Federación, de este Poder Ejecutivo, al invalidar todo el reglamento**; dejando en estado de incertidumbre jurídica la organización y funcionamiento, no sólo de la Dirección General del Registro Civil de la Secretaría General de Gobierno de este Poder Ejecutivo, sino los procedimientos y circunstancias en que deben llevarse a cabo en todas las oficinas municipales; **resultando con ello una evidente vulneración a lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Federal.**

s) Al determinarse la invalidez del Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit, **se restringe la competencia del Poder Ejecutivo al privarle de la facultad reglamentaria** a que expresamente se refiere el artículo 53 del Código Civil en materia de organización, inspección y vigilancia de los actos y funciones del Registro Civil, en armonía y correspondencia con el diverso numeral 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, en concordancia con el indicado numeral citado.

Segundo. Vulneración al principio de reserva de ley.

a) A partir de la reforma a la Constitución Federal de mil novecientos noventa y nueve, el legislador federal otorgó a los Ayuntamientos facultades para legislar lo concerniente a su esfera municipal; dotándoles de competencia en la fracción III del artículo 115, para hacerse cargo de los servicios públicos que expresamente se precisan.

b) Además, el Poder Constituyente Federal también facultó a las Legislativas de las entidades federativas para que, de acuerdo con la capacidad administrativa y financiera de los Municipios, se les concediera la prestación de más servicios públicos que los expresamente previstos en el Texto Constitucional; sin



omitir señalar que aquéllas estaban condicionadas a la observancia de las leyes federales y estatales.

c) Por tanto, en el caso concreto, el acto impugnado que se hace en esta vía constitucional contiene la invalidez de un reglamento que regula, en esencia, la reglamentación del Registro Civil, teniendo como base legal el citado artículo 53 del Código Civil Federal para el Estado de Nayarit; ordenamiento normativo del que se desprende que el Ejecutivo Estatal tendrá la coordinación, inspección y vigilancia de las Oficialías del Registro Civil de esta entidad federativa.

d) Así, se estima que el referido reglamento no invade la competencia municipal puesto que, bajo reserva de ley, el legislador local no estimó necesario reformar o derogar el artículo 53 del Código Civil referido, cuando en el año dos mil reformó el artículo 110 de la Constitución Local, dado que dicho precepto legal –artículo 53 del Código Civil de Nayarit– se encuentra vigente desde mil novecientos noventa; por tanto, el legislador consideró necesario que la Dirección General del Registro Civil de este Poder Ejecutivo siga realizando las labores de organización, función y vigilancia de las oficialías municipales.

e) Además, es importante resaltar que prácticamente hasta la actualidad, han pasado casi dos décadas en que los Ayuntamientos de esta entidad federativa y el Ejecutivo Estatal han realizado de manera conjunta y concurrente, incluso con la propia Federación, las funciones concernientes al Registro Civil.

Tercero. Falta de certeza jurídica a los alcances de los conceptos normativos: "coordinación, inspección y vigilancia" señalados en el artículo 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit.

a) En otro orden de ideas, es verdad que derivado de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el Poder Reformador de la Constitución Federal modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, otorgándole facultades a los Municipios para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que para tal efecto expidieran las Legislaturas, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.



b) No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 14/2001, determinó que los Ayuntamientos municipales al otorgarse las facultades regulatorias deberán respetar lo siguiente: a) los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a la de los Estados, así como tampoco a las leyes federales y estatales; y, b) deberán versar sobre materias, funciones o servicios que les correspondan constitucional o legalmente a los Municipios.

c) Bajo ese contexto, con fecha uno de septiembre de mil novecientos noventa, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto Legislativo 7316, la reforma al artículo 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit. En el caso concreto, con fecha veinticuatro de enero dos mil uno, posterior a la reforma constitucional federal de mil novecientos noventa y nueve, el legislador local nayarita, en configuración legislativa, determinó otorgarle por mandato constitucional el servicio público de Registro Civil a los Ayuntamientos de la entidad.

d) Empero, el legislador nayarita no hizo reformas ni derogó el referido numeral 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit sino al contrario, reflejó su contenido en otra ley estatal; esto, ya que con fecha veinticuatro de diciembre de dos mil doce, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad, el decreto legislativo que reforma el artículo 32, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.

e) Bajo ese tenor, en lo que interesa, se tiene que el acto cuya invalidez se demanda consistente en la resolución judicial de fecha doce de agosto de dos mil diecinueve, que decretó la invalidez del Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit, que no determina el alcance o parámetro de actuación administrativa para el Poder Ejecutivo en cuanto a los conceptos normativos contenidos en el artículo 53 del Código Civil, tales como: a) organizar, b) supervisar y c) vigilar.

f) Lo anterior, no obstante, que este Poder Ejecutivo lo hizo valer al momento de contestar la controversia constitucional planteada por el Municipio de Tepic, dentro de la justicia constitucional local; de ahí que tal omisión, por parte del Poder Judicial ahora llamado a juicio, nos deja en un palmario e inconstitucional estado de indefensión al no clarificar dichos conceptos y convertir así, a



dicha resolución, en un acto arbitrario e invasivo de las facultades normativas reglamentarias que otorga al titular del Poder Ejecutivo, el artículo 69, fracción II, de la Constitución local, en armonía con lo previsto por el correspondiente artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.

g) Se insiste, el Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit de donde deriva el acto cuya invalidez se demanda, tiene su base legal en el referido artículo del Código Civil para el Estado de Nayarit, esto como puede desprenderse de los considerandos del citado reglamento.

h) Por lo que al no advertir los alcances o significados de los referidos conceptos normativos –organizar, supervisar y vigilar–, provoca falta de certeza jurídica, principalmente debido a que también este Poder Ejecutivo en concurrencia con la propia Federación, realiza el servicio y funciones del Registro Civil.

Cuarto. Inseguridad jurídica por la invalidez total del Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit.

a) Se afirma que el acto cuya invalidez se demanda, restringe la esfera competencial de este Poder Ejecutivo. Lo anterior, en virtud de que el Poder Judicial demandado no detalla con exactitud, qué proporciones normativas contenidas en el Reglamento para el Registro Civil del Estado de Nayarit supuestamente invaden competencias a los Municipios.

b) Además, tal ejercicio jurisdiccional, conlleva una metodología que parte de la premisa de considerar las normas jurídicas como constitucionales; de la tal suerte que, si tal supuesto constituye la materia de impugnación, corresponde al actor demostrar esa condición y no a la autoridad judicial invocarla de manera oficiosa. Por otra parte, la expulsión del orden jurídico de una norma constituye la decisión extrema que sólo debe decidirse cuando, después de una ponderación en cuanto a su regularidad constitucional, el contenido de la norma no puede ser armonizado con la Constitución a partir de una interpretación conforme.

c) En un segundo momento y suponiendo que tal fuera la hipótesis, la autoridad constitucional debe conservar, en la medida de lo posible, la norma impugnada y sólo determinar la parte de ésta que resultando incompatible con el marco constitucional debe ser excluida del escenario jurídico.



d) En consecuencia, la expulsión del orden jurídico de la totalidad de la norma impugnada constituye, como se ha dicho, la medida extrema que sólo puede plantearse cuando habiéndose agotado las opciones previstas a través de una argumentación exhaustiva y suficiente, se arribe a la conclusión de que no existe otra alternativa menos lesiva al orden constitucional. Sin embargo, cualquiera que sea la decisión asumida, la autoridad resolutora no puede soslayar el principio de "estricto derecho" en lo concerniente a las manifestaciones o conceptos de violación planteados por la parte actora; el cual, no pugna con la posibilidad de considerar la "causa de pedir" –para efectos de suplencia de la queja deficiente–, puesto que transitan por caminos separados.

e) En ese tenor, al declarar la invalidez total del multicitado reglamento, en la forma en que lo hizo, el Poder Judicial actuó de manera desproporcionada, oficiosa e invasiva de las diversas competencias que le corresponden a este Poder Ejecutivo, principalmente en sus artículos 9, 10 y 11, precisamente porque fueron arbitrarios ante la falta de fundamentación y motivación que los justificara. Esto evidencia una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no justificar en libertad de jurisdicción, las razones, fundamentos y motivaciones que sirvan de base para llegar a tal determinación.

f) A juicio de este Poder Ejecutivo, el Poder demandado debió realizar un examen de constitucionalidad para determinar con base en ello, qué porciones normativas debían, en el último de los casos (sin conceder o reconocer que fuera ello procedente), declararse inválidas ante la violación competencial.

g) Máxime cuando, en el mismo contexto, el Poder Judicial hoy demandado, no ponderó las consecuencias jurídicas normativas que de manera extremadamente grave conlleva la declaratoria que hoy se combate, puesto que al invalidar en su totalidad el reglamento del Registro Civil, confronta de manera directa e inconstitucional las prevenciones contenidas en el decreto legislativo de fecha 20 de julio de 2017, mediante el cual el Congreso del Estado de Nayarit reformó los artículos: 36, 130, 131, 133 y 134 y adicionó los artículos 131 Bis; 131 Ter y 131 Quáter, todos del Código Civil para el Estado de Nayarit, y en cuyos correspondientes artículos transitorios, se determinó que: *"El titular del Ejecutivo y los Ayuntamientos del Estado contarán con 120 días hábiles para crear el Reglamento*



y *Manual de Procedimientos del Registro Civil de conformidad con lo señalado en el presente decreto.*"

h) En cuyo cumplimiento se expidió precisamente el reglamento de referencia; de tal suerte que, al invalidarlo, quedó igualmente anulado el conjunto de disposiciones normativas, tanto sustantivas como procedimentales que, de conformidad con la voluntad del legislador local, regulan en sus correspondientes ámbitos de competencia los actos y las funciones sustantivas y procesales del estado civil de las personas.

i) Dicho de otra manera, la autoridad judicial demandada anuló de una manera irracional y sin sustento jurídico la posibilidad de normar tales actos; afectando con ello no sólo las funciones propias de la autoridad local en la materia, sino el derecho de los ciudadanos para comparecer a realizar los trámites de su interés, y que podrían verse afectados en cuanto al principio de legalidad por parte de las autoridades involucradas al dejar de contar con la norma reglamentaria que da cauce y forma a la manera de ejercer los derechos relativos a esta trascendental materia.

j) Sin que sea impedimento para lo anterior, la manifestación del Poder demandado en el sentido de que la resolución emitida "*no afecta los actos del Registro Civil que en su caso se hubieren llevado y se sigan llevando a cabo por la Dirección Estatal del Registro Civil*". Tal aseveración constituye y genera un escenario de vacío legal y normativo que llevaría a la discrecionalidad y arbitrariedad en las decisiones gubernativas no sólo frente a los particulares usuarios del servicio, sino también frente al ámbito de coordinación, inspección y vigilancia ante los diversos Municipios de la entidad; y desde luego, ante las propias autoridades federales, frente a las cuales se extinguirían los procesos de homologación, coordinación y armonización jurídica y funcional en materia de los actos propios del estado civil de las personas, cuyos procesos y competencias se materializan a partir de las propias disposiciones reglamentarias "invalidadas".

Quinto. Incompetencia de origen del Poder demandado, en materia de control judicial de la Constitución Federal.

a) La supremacía constitucional se configura como un principio del sistema político mexicano, donde descansa la soberanía de la Constitución sobre todas



las leyes y autoridades reconocidas por ésta; de ahí que sus actuaciones deben ajustarse a las disposiciones del Texto Constitucional. De esta manera, la propia Constitución Federal consagra en sus artículos 103, 105 y 107, las bases de procedencia y encomienda que es exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

b) A su vez, el Constituyente Permanente y el Poder Revisor de la Constitución han establecido medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, otorgando para ello competencia al Poder Judicial de la Federación, como órgano competente en la interpretación de normas de la Constitución Federal. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./ J. 155/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR."

c) En efecto, la Constitución Federal está a cargo del Poder Judicial de la Federación; por lo que los Poderes Judiciales Locales no pueden interpretarla al momento de dictar resoluciones donde se interprete la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos u omisiones de los Poderes Locales, ya que ello corresponde al Poder Judicial de la Federación como órgano terminal de la interpretación constitucional.

d) Tomando en cuenta lo anterior, en el caso concreto, el Poder Judicial demandado apoya su decisión judicial en una interpretación de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que el acto que vulnera la competencia originaria de este Poder Ejecutivo parte de un ejercicio de interpretación de la Constitución General de la República que deviene en exorbitante a sus atribuciones; por lo cual resulta incompetente para llevarla a cabo a partir de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General de la República.

e) Sin que resulte obstáculo para ello que el Municipio de Tepic, hoy tercero interesado, hubiese encauzado su acción por una pretendida violación a la Constitución Política Local; habida consideración que la materia de la litis no corresponde a un ámbito de competencia limitada de manera exclusiva a los Estados



o Municipios de la entidad, incluso a los Estados y Municipios del país, sino que va más allá y se extiende a un contexto de concurrencia normativa y funcional, como se adujo al momento de contestar la demanda planteada (según quedó precisado en los antecedentes de la presente), con las facultades constitucionales de la propia Federación en materia de actos, procedimientos y funciones del Registro Civil, circunstancia que implícitamente involucró esferas de competencia jurisdiccional diversa a los planteados por la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit.

f) En esa tesitura se considera que, también por esta razón, se actualiza la hipótesis de invalidez del acto combatido que se solicita sea considerada de manera supletoria.

7. Trámite de la controversia constitucional. El once de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente tuvo por recibido el asunto, formó y registró el expediente con el número de controversia constitucional 336/2019 y lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que instruyera el procedimiento correspondiente.

8. Desechamiento de la controversia constitucional. Por acuerdo de trece de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor **desechó** la demanda. A su parecer, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,⁵ de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I,⁶ constitucional (vigentes al momento del acuerdo), toda vez que la

⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa;

"b) La Federación y un Municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

"d) Una entidad federativa y otra;

"e) Se deroga.

"f) Se deroga.



controversia constitucional no era la vía idónea para impugnar resoluciones jurisdiccionales dictadas por tribunales judiciales o administrativos; y en el caso no se actualizaba el supuesto de excepción marcado por la jurisprudencia.

9. Interposición del recurso de reclamación. Inconforme con esta decisión, por escrito presentado el ocho de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del gobernador de Nayarit, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, interpuso recurso de reclamación. A este asunto se le registró con el número de expediente 3/2020-CA. En sesión virtual del veintitrés de septiembre de dos mil veinte, la Primera Sala resolvió el medio de impugnación declarándolo fundado y revocando el acuerdo recurrido a fin de que se admitiera para su estudio la mencionada demanda de controversia constitucional.

10. Admisión de la demanda. En consecuencia, por auto de once de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** a trámite la controversia y en ese proveído, requirió a la Sala Constitucional a fin de que rindiera un informe del estado procesal que guardaba el citado expediente SS-CC-01/2018.

"g) Dos Municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y,

"k) Se deroga.

"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. "En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

11. Informe justificado de la Sala Constitucional del Estado de Nayarit.

En representación de la Sala Constitucional, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit rindió su informe justificado y señaló que era cierto el acto reclamado y seguía subsistente; por lo que adjuntó copias certificadas de la sentencia dictada en el mencionado expediente. En suma, para lo que nos interesa, en la referida sentencia se advierten las siguientes consideraciones y conclusiones:

a) La Sala explicó que la parte actora en la controversia local basó su causa de pedir en que, a su juicio, de conformidad con lo previsto en los artículos 106, 110, inciso m) y 111 de la Constitución de Nayarit, corresponde al Ayuntamiento regular la organización de la administración pública municipal, materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, como es el Registro Civil.

b) Así, la Sala sostuvo que para contestar los conceptos de invalidez esgrimidos, resultaba necesario ubicar al "Municipio" dentro del orden jurídico de la nación, para poder definir las normas jurídicas que afecten su ámbito competencial, así como la delimitación entre las facultades de creación normativa de las Legislaturas y las que competen a los Ayuntamientos.

c) La Constitución General de la República es la norma suprema del entramado jurídico de nuestro país; es a través de ella que se imponen deberes, se crean limitaciones, se conceden derechos y se otorgan facultades. Su propia naturaleza niega toda posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior, por ello nada ni nadie puede estar por encima de ella. Lo que se traduce en que todas las normas y actos de autoridad deben estar conforme o de acuerdo con ella, aun tratándose en materia de derechos humanos como lo informa la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL,



PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

d) Ahora bien, la Constitución General de la República como puede advertirse de su artículo 40, adoptó como forma de estado el sistema federal y como forma de gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ahí deriva precisamente la determinación constitucional de los ámbitos constitucionales de cada orden jurídico parcial. En efecto, el artículo 40 referido señala que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental."

e) Por su parte, el artículo 41, establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

f) Por otro lado, el artículo 115 de la Constitución General expresa que todos los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre y, de la misma manera, que los Ayuntamientos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, el artículo 116 de ese mismo ordenamiento, establece que: "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

g) Ahora bien, respecto al reconocimiento al Municipio de un orden jurídico propio, resulta oportuno lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido; en ese sentido, en la controversia constitucional 14/2001, la Corte explicó los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, e identificó los criterios mediante los cuales la Constitución busca armonizar



y equilibrar las facultades reglamentarias de los Municipios en una serie de ámbitos competenciales a ellos reservados en la fracción III del artículo 115.

h) Entre los puntos que conviene destacar, de lo señalado en la citada controversia está, en primer lugar, el que subraya la necesidad de hablar, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, de la existencia de un orden jurídico municipal independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originariamente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Este punto central se vio reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 134/2005, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO."

i) Así, el orden jurídico municipal no se inscribe ni se encuentra inmerso en el correspondiente a las entidades federativas, sino que se trata de un orden jurídico con órganos de gobierno propios como es el Ayuntamiento, con competencias definidas como son, entre otras: las previstas en el artículo 115 constitucional, y normas jurídicas propias, que igual que el resto de los órdenes jurídicos mexicanos, coexiste con éstos sin estar subordinado a algún otro que no sea el orden constitucional.

Facultad reglamentaria del Municipio

a) De entre las facultades municipales que adquirieron mayor amplitud a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, es la facultad reglamentaria; cuyo titular es el Ayuntamiento, en tanto órgano de gobierno municipal, teniendo a su cargo un ámbito de competencias exclusivas.

b) Al respecto, la Corte sostuvo que, a partir de la reforma constitucional en cita, la facultad reglamentaria municipal tiene una connotación diferente que permite a los Municipios tener mayor ejercicio de ésta. Concretamente, en lo referente a la facultad reglamentaria del Municipio en los temas a que se refiere el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal. La Corte señaló que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas generales:



- Por un lado, el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por un ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

- Entre estos reglamentos se encuentran aquellos que versan sobre materias distintas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, cuya existencia se funda en una disposición constitucional o en habilitación realizada por el legislador federal o local en favor del reglamento municipal. En ellos el ejercicio de la facultad reglamentaria es de detalle y se encuentra subordinada a las disposiciones de ley "marco como son las leyes locales".

- Por otro lado, los reglamentos producto de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115; esto es: "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

c) Las normas reglamentarias derivadas de la fracción II segundo párrafo del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa; es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, poblacionales, culturales, urbanísticas, etcétera.

d) Ello, sin olvidar que su contenido no debe contradecir las disposiciones normativas constitucionales federales y locales, y entre las leyes locales que deben ser respetadas se encuentran las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional.



e) Ello es así, pues si bien los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, tienen el derecho constitucional de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos; lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

f) Entre los reglamentos que corresponde emitir al Municipio en ejercicio de su facultad normativa exclusiva se encuentran los relativos a las funciones y servicios públicos que regulan las actividades que constitucionalmente se han declarado como tal y las que transfieran al Municipio Legislaturas Locales; en ellos, corresponde al Municipio establecer las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las concernientes a la organización y prestación del servicio.

Vínculo entre la facultad reglamentaria del Municipio y las leyes en materia municipal expedidas por la Legislatura de las entidades federativas

a) Ahora bien, el ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio se inscribe en el marco de las disposiciones constitucionales, el de las leyes federales y el de las leyes en materia municipal expedidas por las Legislaturas de las entidades federativas. Al respecto, la Corte se ha encargado de analizar y fijar la postura en relación al vínculo y límites existentes entre el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal y el ejercicio de la función legislativa que corresponde a las Legislaturas Locales a través de la emisión de leyes en materia municipal; estableciendo los límites en el ejercicio de sus facultades.

b) A partir de la multicitada reforma constitucional de mil novecientos noventa y cinco, la Corte ha establecido que el término "leyes en materia municipal" a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, implica una limitante a la actuación de las Legislaturas Estatales en materia municipal, delimitando su objeto a la fijación de ciertos lineamientos o bases generales que establezcan un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado; el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.



c) El Pleno destacó que, a partir de la entrada en vigor de las reformas al Texto Constitucional, las Legislaturas Locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo; con la finalidad de permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas.

d) En ese contexto, el marco normativo municipal en que se inscriben los reglamentos municipales se integra, además de la Constitución General, por la Constitución de la entidad federativa y las leyes en materia municipal que ésta expida y, por tanto, las bases generales en materia municipal se contienen en cuerpos normativos con el carácter de ley. Dichas leyes en materia municipal, según señala la Corte, tienen por objeto proporcionar un marco normativo que dé uniformidad a los Municipios de una entidad federativa, comprendiendo las reglas indispensables para el funcionamiento del Municipio, como son aquellas que regulan:

1. Los aspectos generales que regulen las funciones esenciales de los órganos municipales como son el Ayuntamiento, presidente municipal, a los regidores y síndicos.

2. Cuestiones generales relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, como por ejemplo la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

e) Así pues, las bases generales contenidas en las leyes municipales pueden ocuparse únicamente de establecer normas sobre aspectos generales no específicos o concretos, tendentes a regular los aspectos esenciales para el funcionamiento regular del Municipio, sus órganos de gobierno y aspectos generales de las funciones y servicios públicos competencia del Municipio que requieren uniformidad; sin que el Estado, a través de la expedición de leyes



municipales pueda intervenir en cuestiones específicas de cada Municipio pues, como se señaló, ello está constitucionalmente reservado a los Municipios.

f) En ese sentido, la injerencia que puede tener el orden jurídico estatal respecto del orden municipal en cuanto a la regulación de los aspectos que correspondan a éste, se limita a la expedición de las leyes en materia municipal, norma jurídica con carácter de ley que tiene por objeto establecer las bases o aspectos generales relativos al funcionamiento regular del Municipio, sus órganos de gobierno y aspectos generales de las funciones y servicios públicos competencia del Municipio que requieran uniformidad en todas las municipalidades de una entidad federativa.

g) En suma, la Corte ha señalado que la extensión normativa legítima de los reglamentos municipales de fundamento constitucional directo (los reglamentos producto de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115) de las leyes estatales en materia municipal se rige de conformidad a los siguientes puntos:

1. El principio que rige las relaciones entre dos fuentes del derecho llamadas a complementarse es el principio de competencia, no el de jerarquía. Esto implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos no derivan su validez de las normas estatales (ni de las normas federales), sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la Constitución.

2. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo a los Municipios de un Estado; que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

3. La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

4. No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado



a éste. Esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

5. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiere a las cuestiones específicas de cada Municipio.

6. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

El orden de gobierno municipal en la Constitución Política del Estado de Nayarit

a) Tomando en cuenta lo anterior, del artículo 115, fracción III, de la Constitución General, no se advierte de manera expresa que el Registro Civil sea una función a cargo de los Municipios del Estado de Nayarit.

b) Sin embargo, es de destacarse lo que se establece en el penúltimo párrafo del artículo 130 de la Constitución General. De lo anterior, se puede establecer que la función del Registro Civil se encuentra conferida de manera expresa por la Constitución General de la República a las autoridades administrativas que establezcan las leyes que dicha materia, las autoridades federales, estatales y municipales tendrán las facultades y responsabilidades que determine la ley. Tal como lo establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit



específicamente del artículo 110, inciso m). En ese contexto, la legislación estatal que da uniformidad a la función pública del Registro Civil se contiene en el Código Civil de la entidad y el Código de Procedimientos Civiles.

c) El Código Civil para el Estado de Nayarit, en el título cuarto denominado "Del Registro Civil", se prevén disposiciones o bases generales que tienen que ver con esa materia. De los dispositivos del Código Civil para el Estado de Nayarit, se pueden desprender los siguientes puntos más importantes para el caso particular:

1. El Registro Civil es la institución por medio de la cual, el Estado inscribe y da publicidad a los actos constitutivos o modificativos del estado civil de las personas.

2. El Registro Civil está constituido por la dirección estatal, su archivo central, las direcciones municipales y oficialías que establezcan los Ayuntamientos.

3. Los funcionarios municipales denominados oficiales del Registro Civil tendrán la fe pública y estarán a cargo de autorizar todos los actos del estado civil y extender las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio, divorcio, defunción, declaración de ausencia, presunción de muerte y pérdida o limitación de la capacidad legal para administrar bienes, levantamiento de género, previa anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia.

4. Para asentar las actas habrá los siguientes formatos: nacimiento, reconocimiento de hijo, adopción, matrimonio, divorcio, defunción e inscripción de sentencias.

5. Los formatos serán expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil.

6. El estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas del registro.

7. Las Oficialías del Registro Civil estarán bajo la coordinación, inspección y vigilancia de la Dirección Estatal del Registro Civil la que ejercerá las facultades que señale el reglamento respectivo.



d) De lo antes expuesto, resulta evidente que el espíritu del legislador respecto al Código Civil para el Estado de Nayarit, fue que los funcionarios municipales denominados oficiales del Registro Civil, así como los titulares de las Direcciones Municipales del Registro Civil, fueran los encargados de manera exclusiva de llevar a cabo la **función** de autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas; las cuales deben ser autorizadas por la Dirección Estatal del Registro Civil, quien a su vez es la encargada de coordinar, inspeccionar y vigilar a las Oficialías del Registro Civil.

e) Ahora bien, del artículo 6o., fracción XIII, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nayarit es posible advertir que la intención del legislador con la referida reforma fue regular las acciones civiles del Registro Civil que tuvieran lugar con motivo de la rectificación o modificación de las actas del estado civil de las personas, relativas al nacimiento, defunción, matrimonio o nulidad, filiación, reconocimiento, emancipación, tutela, adopción entre otras más. Y que dichas modificaciones se realizarían ante la Dirección Estatal del Registro Civil o en el lugar donde se llevó a cabo la declaración de nacimiento.

f) Por ello, dicha reforma en sus artículos transitorios impuso la obligación al titular del Ejecutivo y a los Ayuntamientos del Estado para que se adecuara el reglamento y el manual de procedimientos del Registro Civil correspondiente, que viniera a regular de manera detallada el trámite de las acciones civiles del Registro Civil que tengan por objeto la modificación o rectificación de las actas del estado civil de las personas; disposición que en modo alguno confiere atribuciones al titular del Poder Ejecutivo para reglamentar la función del Registro Civil en el Estado, sino que se ciñe a conferirle atribuciones para reglamentar y establecer el manual correspondiente al trámite de las acciones civiles del Registro Civil que tengan por objeto la modificación o rectificación de las actas del estado civil de las personas.

g) Es decir, dichas disposiciones en modo alguno confieren atribuciones al titular del Poder Ejecutivo para reglamentar la función del Registro Civil en el Estado, sino que se ciñe a conferirle atribuciones para reglamentar y establecer el manual correspondiente al trámite de las acciones civiles relativas al Registro Civil que tengan por objeto la modificación o rectificación de actas y que se realicen ante esa dirección, en términos de lo dispuesto en el artículo 6, fracción XIII, en cita.



h) De ese modo, de las disposiciones antes reseñadas del Código Civil y de Procedimientos Civiles para el Estado de Nayarit, es posible apreciar que son los Municipios del Estado de Nayarit, quienes tienen la competencia exclusiva de llevar a cabo la función del Registro Civil y la dirección, así como la de dar trámite con las acciones que tengan por objeto la rectificación o modificación de las actas del estado civil de las personas.

i) Por otra parte, del artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit en lo que nos interesa, es posible advertir que compete a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nayarit, organizar, dirigir, supervisar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil; función que, como se acaba de comprobar de los párrafos que anteceden, es exclusiva de los funcionarios municipales del Registro Civil.

j) De lo dicho hasta aquí, teniendo en cuenta el pronunciamiento de la Corte y la interpretación de las disposiciones constitucionales locales, podemos señalar que la función del Registro Civil es una **función exclusiva** conferida al Municipio por el Constituyente Local; esto, a partir de su inclusión en el artículo 110, inciso m), cuya reglamentación es atribución exclusiva del Municipio, en términos de lo dispuesto en el artículo 111, fracción I, que tiene como marco normativo la Constitución Mexicana, la Constitución Local y las leyes en materia municipal expedidas por la Legislatura Local.

k) Según se señaló en líneas superiores, las leyes en materia municipal a que se refieren los artículos 115, fracción II, de la Constitución Mexicana y 111, fracción I, de la Constitución del Estado de Nayarit, tienen por objeto establecer normas sobre aspectos generales, no específicos o concretos, tendentes a regular los aspectos esenciales para el funcionamiento regular del Municipio, sus órganos de gobierno y aspectos generales de las funciones y servicios públicos competencia del Municipio que requieren uniformidad. En el caso de la función de Registro Civil, la ley que sienta las bases generales para su desempeño en la entidad es ese Código Civil, específicamente su título cuarto dedicado al Registro Civil.

l) Al respecto, es necesario **distinguir entre la institución del Registro Civil y la función de registro civil** a que se refiere el inciso m) del artículo 110



de la Constitución de Nayarit. El Registro Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Código Civil de la entidad, es "la institución de carácter público y de interés social, por medio de la cual, el Estado inscribe y da publicidad a los actos constitutivos o modificativos del estado civil de las personas", y se integra por "la dirección estatal", su archivo central, las direcciones municipales y oficialías que establezcan los Ayuntamientos.

m) La función registral por su parte, consiste en autorizar, registrar, asentar y dar fe de los actos del estado civil de las personas y extender las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio, divorcio, defunción, declaración de ausencia, presunción de muerte y pérdida o limitación de la capacidad legal para administrar bienes, levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, previa anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia.

n) Función exclusiva del Ayuntamiento en términos del artículo 110 constitucional local, que está a cargo de los funcionarios municipales denominados oficiales del Registro Civil y de los directores municipales del Registro Civil. Lo anterior, como se acaba de comprobar, se desprende de la interpretación sistemática del artículo 110, inciso m), de la Constitución Local, en relación con los artículos 35, 36 y 42 del Código Civil del Estado.

o) En ese contexto, de acuerdo con lo señalado líneas atrás, es facultad del Municipio expedir las disposiciones reglamentarias del ejercicio de la función registral, respetando las bases generales establecidas en el Código Civil del Estado y en el Código de Procedimientos Civiles. **Es decir, la función del Registro Civil es una función exclusiva conferida al Municipio por el Constituyente Local** a partir de su inclusión en el artículo 110, inciso m), **cuya reglamentación es atribución exclusiva** del Municipio, en términos de lo dispuesto en el artículo 111, fracción I, que tiene como marco normativo la Constitución Mexicana, la Constitución Local y las leyes en materia municipal expedidas por la Legislatura Local.

p) Ahora bien, de la exposición de motivos que impuso la creación del reglamento que hoy se solicita su invalidez, es posible advertir que el **objeto de dicho reglamento fue el de regular la función del Registro Civil**. Así, del análisis de la exposición de motivos y del artículo 1 del que se da cuenta, resulta



claro que el objeto del reglamento impugnado es regular las funciones del Registro Civil; lo anterior se expresa, de conformidad con el artículo 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit.

q) Por otro lado, el artículo 53 del Código Civil para el Estado de Nayarit, establece que: "Las Oficialías del Registro Civil estarán bajo la coordinación, inspección y vigilancia de la Dirección Estatal del Registro Civil, la que ejercerá las facultades que señale el reglamento respectivo."

r) De una interpretación literal del artículo antes referido, **es posible advertir que la Dirección Estatal del Registro Civil ejercerá sus facultades de conformidad con su reglamento respectivo.** Dicho de otro modo, del artículo 53 del Código Civil, contrario a lo señalado por los demandados, lo que se advierte es que, **en el Reglamento de la Dirección Estatal del Registro Civil deben estar contenidas las facultades de dicha dirección, pero no como lo afirman los demandados de que tal dispositivo se infiera la facultad para reglamentar la función del Registro Civil.**

s) Es decir, el Código Civil nayarita faculta a la Dirección Estatal del Registro Civil para expedir el reglamento mediante el cual se detallen las facultades, obligaciones, organigrama, funciones y demás lineamientos, orgánicos y ejecutivos de esa dirección para cumplir con el objetivo de coordinar, inspeccionar y vigilar a las Oficialías del Registro Civil. Pero de ninguna manera, se reitera, de dicho artículo se puede desprender que el Poder Ejecutivo tenga las facultades para reglamentar la función del Registro Civil en el Estado; puesto que, como se ha venido refiriendo, por disposición expresa de los **artículos 115, fracción III, inciso i), y 130, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 110, inciso m), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 35, 36 y 42 del Código Civil para el Estado de Nayarit, es función exclusiva de los Municipios a quienes les compete regular a través de sus reglamentos respectivos.**

t) De lo argumentado, se sigue que el Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit, emitido por el Poder Ejecutivo de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial Órgano de Gobierno de ese Estado, el día veinte de enero del año dos mil dieciocho, segunda sección, tomo CII, **contraviene** lo dispuesto en el artículo 110, inciso m), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano



de Nayarit, en relación con los artículos 35, 36, 42, 49 y 50 del Código Civil para el Estado de Nayarit, preceptos que establecen la facultad reglamentaria exclusiva de los Municipios respecto a la fe y autorización de la función del Registro Civil.

u) En las relatadas consideraciones, la Sala Constitucional declara **infundadas** las excepciones hechas valer por el gobernador y secretario general de Gobierno del Estado de Nayarit y, en consecuencia, se declara inválido de manera total el Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit.

v) Debe precisarse que la declaratoria de invalidez a que se refiere la presente resolución no afecta los actos del Registro Civil que en su caso se hubieren llevado y se sigan llevando a cabo por la Dirección Estatal del Registro Civil.

12. Referencia a la opinión de la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno.

13. Cierre de instrucción. El veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, se tuvo por cerrada la instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

14. Radicación en Sala. Previo dictamen del Ministro instructor, por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala señaló que la misma se abocaba al conocimiento del asunto, remitiendo el expediente al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

15. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General de la República y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y el Poder Judicial de la misma entidad, donde se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

16. El acto reclamado en la presente controversia constitucional lo constituye la sentencia de doce de agosto de dos mil diecinueve, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit en el expediente SC-CC-01/2018.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se acredita el acto impugnado, pues la Sala Constitucional en su informe justificado tuvo por cierto dicho acto, motivo por el cual adjuntó copias certificadas de la sentencia dictada en el expediente de controversia constitucional local SC-CC-01/2018.

IV. OPORTUNIDAD

18. Conforme al artículo 21, fracción I,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días, atendiendo al tipo de materia impugnada.

19. De lo planteado en la demanda de controversia constitucional se desprende que el Poder Ejecutivo nayarita, por conducto de su consejero jurídico, demanda la invalidez de la referida resolución de doce de agosto de dos mil diecinueve de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Por tanto, se estima que lo que se cuestiona en el presente asunto es un acto.

⁷ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, 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; ..."



20. De tal suerte que, conforme al precepto citado, se desprende que tratándose de la oportunidad para la impugnación de actos, existen tres supuestos: a) dentro del plazo 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; b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y, c) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

21. En el presente caso se actualiza la hipótesis referida en el inciso a); por ende, tal como se advierte de las constancias del expediente, tomando en cuenta que el Poder actor fue notificado del acto combatido el **diez de septiembre de dos mil diecinueve**⁸ y que la misma surtió efectos al día siguiente (es decir, el once de ese mes y año, de conformidad con el artículo 65 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit), el plazo para promover la presente controversia constitucional transcurrió del **doce de septiembre al veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve**; ello, con exclusión de los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre, cinco, seis, doce, trece y diecinueve de octubre, por ser sábados y domingos, así como el dieciséis de septiembre de ese año, por ser inhábil, en términos de lo dispuesto en el Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativos a la determinación de días inhábiles y de descanso.

22. En el caso que nos ocupa, la demanda fue presentada de forma oportuna, en virtud de que se depositó en la Oficina de Correos de Tepic, Nayarit, el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve.⁹

⁸ Tal como se desprende de la notificación realizada por la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Nayarit, que se aprecia en la página 262 del documento presentado como informe por el referido Poder el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, mediante el cual desahogo requerimiento formulado por el Ministro instructor. Documento que también fue anexado como prueba por el Poder actor en su demanda (página 24 de sus documentos)."

⁹ La demanda se recibió en la Oficina de Correspondencia de esta Suprema Corte hasta el once de noviembre de dos mil diecinueve; sin embargo, se envió por correo postal mexicano en la localidad de Tepic (residencia del Poder Ejecutivo) el referido veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, tal como se permite en el artículo 8o. de la ley reglamentaria. Situación que se ratifica a su vez en el acuerdo del Ministro presidente que dio trámite y registró la controversia.



V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. Como Poder actor, signa la demanda Raúl Alamillo Gutiérrez, quien se ostenta con el carácter de consejero jurídico del gobernador del Estado de Nayarit,¹⁰ lo que acredita con la publicación del nombramiento en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, de fecha uno de octubre de dos mil diecinueve, el cual le fue expedido por el licenciado Antonio Echeverría García, Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit. En ese tenor, se concluye que se acredita la legitimación activa del promovente, pues el Ejecutivo Local de Nayarit es un órgano legitimado para presentar una controversia en contra de otro Poder del mismo Estado y fue representado adecuadamente en el procedimiento, en atención al artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General y 8, fracción VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.¹¹

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

24. Por lo que se refiere a la legitimación pasiva, con fundamento en la norma constitucional recién citada, esta Primera Sala considera que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit tiene legitimación pasiva en el presente asunto: primero, porque actúa en su carácter de Poder Judicial Local, que puede ser válidamente demandado por otro Poder del Estado de Nayarit y, segundo, debido a que el Magistrado presidente del Tribunal Superior y de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit tiene la facultad de representar jurídicamente a dicho Poder,¹² conforme

¹⁰ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

¹¹ "Artículo 8. El consejero tendrá las facultades siguientes: ..."

"VI. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los medios de control previstos en los capítulos I, II, III y IV del título segundo de la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, en los que el Ejecutivo del Estado sea Parte."

¹² Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit

Artículo 19. Son atribuciones de la persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia:



a lo que disponen los artículos 116, fracción III,¹³ de la Constitución Federal, artículo 82, fracción I,¹⁴ artículo 91, fracción I, inciso b),¹⁵ de la Constitución Política del Estado de Nayarit; así como los artículos 1,¹⁶ 62, fracción II,¹⁷ y 65¹⁸ de la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Aunque su formulación es escueta, en su contestación de demanda el Poder Judicial nayarita afirma que los conceptos de invalidez del Poder actor sólo se limitan a combatir los fundamentos de la sentencia, por lo que no es la

"1. Representar legal o protocolariamente al Poder Judicial y al Tribunal Superior de Justicia o designar en su caso, representante para esos efectos.

"2. Presidir la Sala Constitucional."

¹³ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"III. (sic) El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas."

¹⁴ "Artículo 82. El Poder Judicial, tendrá competencia en los siguientes asuntos:

"I. Garantizar la supremacía y tutela de la presente Constitución, interpretarla y anular actos, leyes o normas contrarias a ella; ..."

¹⁵ "Artículo 91. En el Tribunal Superior de Justicia habrá una Sala Constitucional que se integrará por cinco Magistrados y funcionará en los términos que disponga la ley.

"El presidente del Tribunal Superior de Justicia será a su vez el presidente de la Sala Constitucional.

"La Sala Constitucional, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes: ...

"I. De las controversias constitucionales que se susciten entre: ...

"b) El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más Municipios del Estado."

¹⁶ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general y tiene por objeto reglamentar los procedimientos a que se refiere el artículo 91 de la Constitución Local."

¹⁷ "Artículo 62. La Sala Constitucional conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre:

II. El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más Municipios del Estado; ..."

¹⁸ "Artículo 65. Las sentencias que resuelven controversias constitucionales establecerán en definitiva qué autoridad es la competente.

"La Sala Constitucional, podrá disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho generadas al amparo de la competencia controvertida.

"Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que en las mismas se determine.

"La declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia."



vía idónea para combatirla. Además, se sostiene que no se plantea en la demanda ningún argumento que evidencie la invasión de competencias.

26. Al respecto, cabe resaltar que al resolverse por la Primera Sala el recurso de reclamación 3/2020-CA, esta Primera Sala revocó el acuerdo de desechamiento inicial que se había decretado, pues no se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia relativa a la imposibilidad de reclamar resoluciones jurisdiccionales. Esto, pues en la demanda se advertían argumentos destinados a refutar no sólo las consideraciones de la sentencia, sino a evidenciar una afectación de competencias del Poder Ejecutivo reconocidas en la Constitución General: razonamientos consistentes en que la Sala Constitucional invadió la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación al analizar violaciones a la Constitución General (destacadamente al artículo 115). Por ello, se dijo en ese momento, no se podía hablar de una causal manifiesta e indudable.

27. Atendiendo a lo anterior, se estima que la presente controversia debe tenerse como procedente, pues efectivamente en la demanda de controversia se advierte la exposición de un concepto de invalidez en donde se dice que la Sala Constitucional analizó violaciones a la Constitución General transgrediendo la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación; único que tiene las condiciones para ser analizado por esta Suprema Corte. Consiguientemente, por un lado, la procedencia de la controversia se justifica en que para poder analizar si es o no correcto este argumento, debe realizarse el estudio de fondo correspondiente¹⁹ y, por otro lado, en atención al contenido preliminar de tal razonamiento, se estima que se actualiza la excepción ideada por esta Suprema Corte para impugnar resoluciones jurisdiccionales.

¹⁹ Guarda aplicación el criterio reiterado de esta Suprema Corte que se refleja en la tesis P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."



28. Como se ha sostenido en una gran cantidad de precedentes, el criterio general de esta Suprema Corte es que la controversia constitucional **no es la vía idónea para controvertir una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo** aunque se aleguen cuestiones constitucionales; esto, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual, **en principio**, a través de este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio.

29. Consecuentemente, por lo general, no puede sostenerse que la controversia constitucional constituya la vía idónea para impugnar las resoluciones o sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que ello haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que esta vía está reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios y no para someter al control constitucional mecanismos de carácter jurisdiccional.²⁰

30. Sin embargo, el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 58/2006, señaló que existe una **excepción** a la regla general mencionada, sosteniendo que sólo se puede controvertir en controversia constitucional una resolución emitida por un tribunal judicial o administrativo cuando la cuestión planteada atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado; es decir, **en el supuesto de que se plantee que algún tribunal se arrogó facultades que no le competen, sino al actor, o a otro órgano originario y dichas facultades se encuentran contempladas constitucionalmente**.

31. De este asunto derivó la tesis jurisprudencial P./J. 16/2008,²¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL

²⁰ Sustenta lo anterior, el criterio reiterado de esta Suprema Corte que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, con número de registro digital: 190960, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."

²¹ Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXVII, febrero de 2008, página: 1815, con número de registro digital: 170355, de



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."

32. En el caso, en la demanda se aprecian argumentos de naturaleza eminentemente competenciales, tales como que en la resolución impugnada: se realizó indebidamente una interpretación del artículo 115 constitucional y del régimen de control judicial constitucional. Consiguientemente, al estar este razonamiento de invalidez íntimamente imbricado con el estudio de fondo y con la afectación o no que pueda generar la resolución jurisdiccional cuestionada en el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo nayarita, es que se hace evidente la actualización de la excepción referida en párrafos previos y la necesidad de no abarcar este estudio en un apartado de procedencia.

33. Por lo demás, esta Primera Sala no advierte que se actualice de oficio ninguna causal de improcedencia, por lo que se pasa al examen de los conceptos de invalidez.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

34. En su demanda de controversia constitucional, el Poder actor presenta varios conceptos de invalidez en los que expone una gran variedad de razonamientos. En suma, tales consideraciones se pueden agrupar en las siguientes temáticas de argumentos.

texto: "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."



a) Indebida interpretación de la normatividad estatal en materia de Registro Civil. En la resolución impugnada se realiza una inadecuada interpretación de la normatividad nayarita sobre la materia del Registro Civil; en específico, los alcances de la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado.

- En suma, aunque es verdad que la Constitución del Estado de Nayarit le asigna a los Municipios la función del Registro Civil, tal disposición no tiene el alcance señalado en la sentencia: no es una función exclusiva de los Municipios.

- Más bien, contrario a la postura de la Sala Constitucional, de la propia Constitución Local y demás normatividad aplicable se aprecia la posibilidad de que el Ejecutivo reglamente los aspectos de coordinación y vigilancia de la función del Registro Civil, que deben ser aplicables para todos los entes municipales al ejercer dicha competencia. La Constitución Local limita el ejercicio de la función del Registro Civil a lo previsto en las leyes estatales; las cuales establecen que deberán existir condiciones generales para todos los Ayuntamientos y que el Poder Ejecutivo deberá reglamentarlo.

b) Afectación al principio de reserva de ley y seguridad jurídica. La resolución hace caso omiso a lo previsto en la normatividad aplicable y transitorios legales que exigen la reglamentación de la función del Registro Civil. Además, al invalidar la totalidad del reglamento, se deja un vacío normativo que genera incertidumbre y falta de certeza jurídica; incluso, actuando de manera incorrecta, oficiosa e invasiva.

c) Violación de la facultad reglamentaria. La decisión de la Sala Constitucional trastoca la facultad reglamentaria que tiene el Poder Ejecutivo Local, pues le impide de manera absoluta ejercerla, a pesar de ser una facultad que le es propia y que pende únicamente de los contenidos previstos en las leyes aplicables.

d) Violación a la Constitución General en materia de Registro Civil. La resolución impugnada pasa por alto la concurrencia que debe existir en materia de Registro Civil en atención a lo previsto en la Constitución General, entre Federación, Estados y Municipios. No puede ser una facultad exclusiva de los entes municipales; y,



e) Invasión de competencias por ejercicio indebido en materia de control judicial de contenido constitucional federal. La decisión adoptada genera una invasión de competencias, pues los Poderes Judiciales Locales no pueden interpretar la Constitución General al momento de dictar resoluciones donde se interprete la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos u omisiones de los Poderes Locales; en específico, lo previsto en el artículo 115 de la Constitución General en materia de régimen municipal. Esa atribución le corresponde al Poder Judicial como órgano terminal de interpretación constitucional. Por ende, es indebida la interpretación realizada en la sentencia por la Sala Constitucional demandada.

35. En suma, esta Primera Sala considera como **infundado** el último argumento, mientras que los otros no pueden ser analizados como parte del fondo de esta controversia al cuestionarse consideraciones del fallo de la Sala Constitucional. Es decir, mediante los cuatro primeros argumentos, en realidad, se están cuestionando las consideraciones y la determinación adoptada por la Sala Constitucional nayarita; lo cual no puede someterse a estudio en una controversia constitucional al ser ajeno al supuesto de excepción apuntado en párrafos previos. Sin embargo, por lo que hace al último concepto de invalidez, esta Primera Sala estima que es infundado, toda vez que, contrario a las pretensiones del Ejecutivo actor, la autoridad demanda no llevó a cabo ningún ejercicio indebido en materia de control judicial; lo que lleva a reconocer la validez del acto reclamado.

36. A mayor abundamiento, en principio, esta Primera Sala no considera correcto el referido concepto de invalidez del Poder actor en el que alega que la Sala Constitucional se extralimitó en sus competencias al llevar a cabo una interpretación del contenido de la Constitución General en materia de control judicial. No se comparte esta idea, como recién se apuntó, toda vez que el órgano demandado no se arrogó de manera directa ninguna competencia que le corresponda a otro órgano del Estado en la materia; que es lo que podría en su caso llevar a reconocer una invasión de competencias.

37. Al respecto, por un lado, se estima que la Sala Constitucional actuó en un medio de control constitucional ideado por el propio Poder Constituyente nayarita. La controversia constitucional local tiene como objeto verificar que los



actos o normas de los Poderes Estatales, los Municipios y los órganos autónomos, respeten el régimen de competencias regulado en dicha Constitución Estatal.²² Por ello, la Sala Constitucional nayarita demandada no se arrogó un poder que no le corresponde. Por ejemplo, no tramitó un juicio de amparo federal para otorgar un "amparo"; ni calificó la legalidad de una elección a través de un medio de control electoral.

38. Por el contrario, emitió una resolución ejerciendo un medio de control constitucional cuya competencia se otorga expresamente en el ordenamiento normativo de más alta jerarquía dentro de esa entidad federativa. Diferente cuestión, es si esa sentencia, por sí misma, le genera una invasión de facultades reconocidas en la Constitución General al Poder Ejecutivo nayarita; lo cual analizaremos más adelante.

39. Por otro lado, debe dejarse claro que la Constitución General no es un conjunto de normas cuyo uso y/o aplicación sea exclusiva de la Suprema Corte o de los órganos del Poder Judicial de la Federación. La Constitución General irradia no sólo sobre todas las personas, sino también sobre todos los órganos

²² **Constitución del Estado de Nayarit (vigente al momento de que se emitió la sentencia impugnada):**

"Artículo 91. En el Tribunal Superior de Justicia habrá una Sala Constitucional que se integrará por cinco Magistrados y funcionará en los términos que disponga la ley.

"El presidente del Tribunal Superior de Justicia será a su vez el presidente de la Sala Constitucional.

"La Sala Constitucional, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que se susciten entre:

"a) El Poder Legislativo y el Ejecutivo;

"b) El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más Municipios del Estado;

"c) Dos o más Municipios;

"d) El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más organismos autónomos del Estado;

"e) Uno o más Municipios y uno o más organismos autónomos del Estado.

"Lo anterior, siempre que tales controversias no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105, fracción I, de la Constitución General de la República.

"Las controversias tendrán por objeto resolver si la disposición general, el acto o actos impugnados son conformes o contrarios a esta Constitución, y declarar su validez o invalidez.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales y la resolución de la Sala Constitucional las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por una mayoría de por lo menos cuatro votos.

"En los demás casos la resolución tendrá efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



del Estado Mexicano. Todos están vinculados por la misma: ya sea con motivo del contenido de los derechos humanos o por las definiciones, obligaciones, prohibiciones, facultades y/o competencias asignadas por la Constitución de manera genérica o a determinados órganos del Estado de los diferentes órdenes jurídicos (constitucional, federal, estatal y municipal).

40. En ese sentido, hacer alusión a un precepto de la Constitución General o detallar cierto contenido del Texto Constitucional en una sentencia por parte de un órgano jurisdiccional local, no sólo es viable constitucionalmente en algunos escenarios, sino que en ciertas ocasiones es obligatorio. Por ejemplo, en el caso, cómo podría la Sala Constitucional verificar las competencias de un Municipio del Estado de Nayarit si no parte, al menos, de la naturaleza del orden jurídico municipal y de las reglas y principios detallados desde el artículo 115 constitucional para el ejercicio de las funciones que les corresponden como entes municipales.

41. Las normas de la Constitución General y de las Constituciones Estatales se encuentran evidentemente entrelazadas; precisamente porque la Constitución General impone una gran variedad de exigencias y límites a las entidades federativas: no sólo en relación con los derechos humanos, sino también por lo que hace a su parte orgánica. Pretender que un órgano jurisdiccional de una entidad federativa, al ejercer un medio de control local como la controversia constitucional, resuelva el caso sin mirar a la Constitución General, es la idealización de un absurdo.

42. Todos los órganos del Estado están en constante aplicación e interpretación de la Constitución. Más bien, lo que reserva nuestro Texto Constitucional son ciertos medios de control (con alcances determinados) al Poder Judicial de la Federación: otorgándole a esta Suprema Corte la facultad de ser el máximo intérprete de la Constitución y posibilitándole el control de actos y normas provenientes de los Poderes Ejecutivos y de los Poderes Legislativos de todos los órdenes jurídicos (con distintos alcances dependiendo el medio de control); imponiendo, incluso, la obligación constitucional a todos los órganos jurisdiccionales del país de cumplir con la jurisprudencia de esta Corte.

43. En ese tenor, es cierto que los medios de control de las entidades federativas tienen como objeto, precisamente, controlar actos y/o normas locales a



partir del propio contenido de su Constitución o ley. Sin embargo, tal característica no tiene como necesaria consecuencia que tales órganos al ejercer esas competencias se encuentren impedidos para hacer referencia o dialogar de algún modo con la Constitución General.

44. Claramente la invalidez de los actos o normas impugnados se deberá fundamentar en el propio contenido de la Constitución Local o leyes que materializan el respectivo objeto y alcance del control constitucional local; pero eso no involucra que el órgano jurisdiccional deba pretender una ceguera frente al contenido de la Constitución General que sea relevante para el caso.

45. Como ya lo expresó el Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**²³ (en la que se analizó la regularidad de la Constitución de la Ciudad de México), debe distinguirse entre medios de control constitucional y parámetro de control. Asimismo, debe cuidarse en no confundir las competencias de control constitucional que provienen desde la Constitución General (como, por ejemplo, los medios de control concentrados asignados a esta Suprema Corte o al Poder Judicial Federal o el control difuso de constitucionalidad reconocido a todos los Jueces del país en atención a los artículos 10. y 133 constitucionales), de los medios de control constitucional y sus alcances que puedan estar previstos en la normatividad de las entidades federativas.

46. Por tanto, si bien respecto de los "**medios locales de control de constitucionalidad, la actividad de control constitucional que realicen los Jueces locales debe circunscribirse sólo al contraste de normas o actos locales que se impugnen por estimarse directamente violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Local**". No obstante, "**al realizar este tipo de control constitucional, no pueden desentenderse del parámetro de regularidad constitucional por completo, sino que deben considerarlo o tomarlo como referencia.**"²⁴

²³ Fallada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de votos.

En este precedente se reiteraron, en lo que interesa para este asunto sobre los alcances de los medios de control constitucional local y el parámetro de regularidad, los criterios adoptados en las acciones de inconstitucionalidad 8/2010, 75/2015, 84/2015 y 87/2015 (fallados por votaciones diferenciadas cada uno).

²⁴ *Ibidem*, párrs. 808 y 809.



47. Así, "las autoridades jurisdiccionales locales nunca dejan de estar vinculadas al parámetro de regularidad constitucional por disposición expresa del artículo 1o. constitucional, conforme al que, como hemos venido reiterando, las relaciones entre las normas de derechos humanos no se leen en términos de primacía o jerarquía normativa, sino que, con independencia de la fuente que los reconozca, los juzgadores deben privilegiar siempre la protección más amplia para las personas".²⁵ **Lo mismo puede decirse respecto a la delimitación de competencias que hace la Constitución General en su parte orgánica.**

48. En consecuencia, si bien en un medio de control constitucional local (como la controversia constitucional nayarita) se debe realizar el examen de regularidad a partir de las competencias asignadas en la propia Constitución Estatal; ello no quiere decir que el órgano jurisdiccional no pueda dialogar con la Constitución General y, en su caso, atender necesariamente a lo que en ella se prevé en materia competencial. Esto, para partiendo de dichas premisas, precisamente poder solucionar el conflicto que se le plantea sobre invasión de competencias a la luz del contenido de la Constitución Local que corresponda.

49. Sin que estas consideraciones pasen por alto la jurisprudencia histórica de esta Suprema Corte sobre los alcances de los medios de control constitucional local. Como se expuso en la recién citada **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**, esa jurisprudencia (que derivó primigeniamente de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 16/2000) sobre medios de control constitucional local debe ser leída en clave de nuestro actual régimen de competencias y parámetro de regularidad aplicable; en el que se reconoce incluso el control difuso de constitucionalidad de los órganos jurisdiccionales de todo el país. Esto, atendiendo a lo fallado en el expediente varios 912/2010, en la contradicción de tesis 293/2011 y, recientemente, en la contradicción de tesis 351/2014,²⁶ que delimitó el alcance del control *ex officio* en los medios de control concentrado de constitucionalidad en materia de amparo.

²⁵ *Ibidem*, párr. 812.

²⁶ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 2/2022 (11a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, febrero de 2022, Tomo I, página 7, con número de registro digital: 2024159, de rubro y texto: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL



50. Ahora bien, aunado a este argumento de indebido ejercicio de control judicial, el Poder Ejecutivo actor planteó otros cuatro razonamientos en contra de la resolución jurisdiccional cuestionada: que en la misma se llevó a cabo una interpretación incorrecta de la normatividad estatal en materia de Registro Civil; que con ello se afectó el principio de reserva de ley y la seguridad jurídica, se violó a su vez la facultad reglamentaria y se transgredió a la Constitución General en materia de Registro Civil.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)]. "Hechos: Diversos Tribunales Colegiados de Circuito discreparon en torno al alcance del control de regularidad constitucional *ex officio* en el juicio de amparo, respecto a si debe limitarse a las leyes procesales que rigen el juicio de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles) o debe incluir, también, las normas procesales y sustantivas aplicadas en el acto reclamado.

"Criterio jurídico: Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando actúan en amparo directo e indirecto deben realizar control de regularidad constitucional *ex officio*, tanto respecto de las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, como sobre las normas sustantivas y procesales que se aplicaron en el acto reclamado.

"Justificación: Conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución General, así como a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, el control de regularidad constitucional debe realizarse por los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, en el ámbito de sus competencias y procedimientos. Así, de una nueva reflexión, este Tribunal Pleno considera necesario abandonar el criterio reflejado en las tesis aisladas P. IX/2015 (10a.) y P. X/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: 'CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.' y 'CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.', porque dichos órganos jurisdiccionales, para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger, respetar y prevenir violaciones a los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, deben realizar control *ex officio* tanto sobre las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, directo e indirecto (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo), como sobre cualesquiera disposiciones aplicadas en los actos reclamados cuya constitucionalidad revisan en el juicio constitucional. Lo anterior, porque se estima que el ejercicio de ese control es necesario para proteger los derechos humanos reconocidos constitucionalmente; es compatible con razones de seguridad jurídica porque no interfiere con el funcionamiento de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada; y armoniza con el funcionamiento del sistema, ya que respeta el régimen federal y la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales; en el entendido de que el resultado de ese control se limita a la inaplicación de normas generales en el acto concreto de aplicación sin generar efectos futuros y de que, cuando ese control lo realice el Tribunal Colegiado de Circuito, tanto en amparo directo como indirecto en revisión, con fundamento en los artículos 64, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aplicables por identidad de razón, y con la finalidad de permitir a las partes conocer la realización del control de regularidad constitucional *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga."



51. Tal como se expuso al inicio de este apartado de la sentencia, esta Primera Sala se encuentra imposibilitada para llevar a cabo el examen de fondo que requiere el actor sobre la materia registral y la facultad reglamentaria, pues en realidad mediante estos razonamientos se está cuestionando la interpretación y decisión que adoptó la Sala Constitucional nayarita, al ejercer su competencia en una controversia constitucional local.

52. La resolución que se impugna en la presente controversia declaró la **invalidez total** del Reglamento del Registro Civil para el Estado de Nayarit, emitido por el Poder Ejecutivo Local. Para ello, la Sala Constitucional señaló que si bien la Constitución General no establece el Registro Civil como una función municipal, no podía pasarse por alto que el artículo 110, inciso m), de la Constitución de Nayarit sí asignaba dicha función de manera exclusiva a los entes municipales; función que se encuentra regulada en el Código Civil Estatal (35, 36, 42, 49, 50 y 53) y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la que se delimita cómo se compone toda la estructura del Registro Civil y se asigna tal función a los entes municipales y no a la autoridad estatal.

53. Por ende, para la Sala Constitucional, debía distinguirse entre la institución del Registro Civil y la función del Registro Civil; pues mientras que ésta última le corresponde en exclusiva al ente municipal, al Estado sólo le corresponde la de coordinación, inspección y vigilancia de la "Dirección Estatal del Registro"; la cual únicamente puede ser normada mediante su reglamento interno. En consecuencia, dado que lo que realmente pretendía regular el Reglamento del Registro Civil cuestionado era la función propia del Registro Civil, se actualizaba una violación de competencias del Municipio actor en esa controversia local que daba lugar a la invalidez total del reglamento impugnado.

54. En ese sentido, es evidente que los referidos conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo actor lo que buscan es debatir estas consideraciones y es criterio reiterado que la controversia constitucional prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General no puede servir para dichos fines. La excepcionalidad para cuestionar una resolución jurisdiccional en controversia parte de la premisa de que no se analizarán sus consideraciones, sino que lo único que se verificará es si dicho órgano jurisdiccional se arrogó de una facultad que no le



corresponde y que la Constitución le asigna a otro órgano o Poder del Estado Mexicano.

55. El que esta Corte comparta o no las ideas de la Sala Constitucional en torno a que es posible distinguir la institución del Registro Civil de la función del Registro Civil, o que los ámbitos relativos a la "coordinación, inspección y vigilancia" de la Dirección Estatal del Registro sólo pueden ser normados mediante un reglamento interno de esa institución, y no mediante un Reglamento General del Registro Civil, es indiferente para efectos de la presente controversia constitucional. Insistimos, nuestra facultad para analizar en controversia resoluciones jurisdiccionales está limitada.

56. Sin que cambie nuestra postura que en la demanda se haya alegado una violación al principio constitucional de división de poderes o se haya reiterado que la materia registral es de competencia estatal. Lógicamente, para resultar fundada una controversia, debe advertirse una invasión de competencias que incide en el principio de división de poderes; sin embargo, en el supuesto de excepcionalidad en el que nos encontramos, esa afectación no puede devenir de las propias consideraciones o decisiones de la sentencia, sino de la arrogación de facultades indebidas por parte del órgano jurisdiccional; lo cual no ocurre en el caso concreto. El que la Sala Constitucional haya errado o no en la atribución competencial de la materia registral civil, no es un aspecto que pueda ser solucionado por esta Corte mediante la vía de la controversia constitucional.

IX. DECISIÓN

57. Por todo lo dicho anteriormente, esta Primera Sala considera que es **infundado** el concepto de invalidez analizado; lo que lleva a que se reconozca la **validez** de la resolución jurisdiccional impugnada, respecto del punto examinado relativo a la competencia de la Sala Constitucional.

58. Así, por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente e infundada la controversia constitucional.



SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la sentencia emitida el doce de agosto de dos mil diecinueve por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit en el expediente SC-CC-01/2018.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 134/2005 y P./J. 155/2000 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, octubre de 2005, página 2070 y XII, diciembre de 2000, página 843, con números de registro digital: 176928 y 190669, respectivamente.

La jurisprudencia P./J. 2/2022 (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con número de registro digital: 29425.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE MÉXICO (ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, 48, FRACCIÓN IV Y 50 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO LA PARTE ACTORA EXCLUSIVAMENTE ALEGUE VIOLACIONES A CLÁUSULAS SUSTANTIVAS, DIVERSAS A LAS COMPETENCIALES, O VIOLACIONES DE ESTRICTA LEGALIDAD.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR CUANDO ÉSTE IMPUGNA EL OFICIO POR EL QUE LA DIRECTORA GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA ESTATAL CONDICIONA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL PRESENTADO POR AQUÉL A LA MODIFICACIÓN DE SUS LÍMITES TERRITORIALES EN TANTO QUE SE ALEGA QUE SE VULNERA SU ÁMBITO DE COMPETENCIA EN LA MATERIA, TODA VEZ QUE LA FACULTAD PARA FIJAR LÍMITES TERRITORIALES DE LOS MUNICIPIOS Y RESOLVER SUS CONFLICTOS LE CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO LOCAL (OFICIO 22400001A000000/160/2021, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA DEL ESTADO DE MÉXICO EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, EL CUAL CONTIENE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE REVISIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE TULTEPEC).



V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE DEFINITIVIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, AL NO EXISTIR UNA VÍA ORDINARIA EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO ENTRE EL MUNICIPIO ACTOR Y EL PODER EJECUTIVO LOCAL (OFICIO 22400001A000000/160/2021, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA DEL ESTADO DE MÉXICO EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, EL CUAL CONTIENE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE REVISIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE TULTEPEC).

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CORRESPONDE EN EXCLUSIVA A LA LEGISLATURA ESTATAL FIJAR LOS LÍMITES Y EL TERRITORIO DE CADA MUNICIPIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. CORRESPONDE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LEGISLAR EN LA MATERIA EN SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES, ASÍ COMO ANALIZAR Y CALIFICAR LA CONGRUENCIA Y VINCULACIÓN DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO CON LA PLANEACIÓN ESTATAL A TRAVÉS DE DICTÁMENES DE CONGRUENCIA ESTATAL EMITIDOS POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN TÉRMINOS DE LAS FRACCIONES I Y VI DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.

VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. ES ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA, A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA, EMITIR LOS DICTÁMENES DE CONGRUENCIA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO CON LA PLANEACIÓN ESTATAL, ASÍ COMO ASESORAR A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES QUE LO SOLICITEN EN LA ELABORACIÓN O MODIFICACIÓN DE SUS RESPECTIVOS PLANES EN LA MATERIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 5.9, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO; 33, FRACCIÓN VII, DEL REGLAMENTO DEL LIBRO QUINTO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO; Y, 9,



FRACCIONES IV Y V, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA, TODOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

IX. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE DICTAMINACIÓN Y ASESORAMIENTO NO SE REALIZAN BAJO CRITERIOS DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD, SINO ÉSTAS SE ENCUENTRAN REGLADAS Y DEBEN DELIMITARSE A EVALUAR LA REUNIÓN O NO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS SEÑALADOS POR EL ARTÍCULO 5.19 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD.

X. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA PARA COMPROBAR LA SITUACIÓN URBANA, DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN, SU PROBLEMÁTICA Y SUS TENDENCIAS COMO REQUISITO MÍNIMO QUE DEBEN SATISFACER LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES EN LA MATERIA, NO INCLUYE LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS MUNICIPIOS.

XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL OFICIO POR EL QUE LA DIRECTORA GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA DEL ESTADO CONDICIONA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO PRESENTADO POR EL MUNICIPIO ACTOR A LA MODIFICACIÓN DE SUS LÍMITES TERRITORIALES, VULNERA LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA RESOLVER CONFLICTOS TERRITORIALES ENTRE MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXV, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL (INVALIDEZ DEL OFICIO 22400001A000000/160/2021, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA DEL ESTADO DE MÉXICO EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, EL CUAL CONTIENE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE REVISIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE TULTEPEC).",



XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN LA MATERIA.

XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL OFICIO POR EL QUE EL PODER EJECUTIVO LOCAL CONDICIONA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO PRESENTADO POR EL MUNICIPIO ACTOR A LA MODIFICACIÓN DE SUS LÍMITES TERRITORIALES, EXCEDE SUS FACULTADES EN TANTO QUE NO SE LIMITÓ A EVALUAR LA CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE DEL PROYECTO PRESENTADO CON LOS PLANES ESTATALES EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL OFICIO 22400001A000000/160/2021, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA DEL ESTADO DE MÉXICO EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, EL CUAL CONTIENE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE REVISIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE TULTEPEC).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE VINCULA A LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA ESTATAL PARA QUE VUELVA A EVALUAR EL PROYECTO PRESENTADO POR EL MUNICIPIO ACTOR Y EN EL PLAZO CORRESPONDIENTE EMITA SU DICTAMEN REMOVIENDO EL OBSTÁCULO SOBRE LÍMITES TERRITORIALES (INVALIDEZ DEL OFICIO 22400001A000000/160/2021, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRA DEL ESTADO DE MÉXICO EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, EL CUAL CONTIENE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE REVISIÓN DEL PROYECTO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE TULTEPEC).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2021. MUNICIPIO DE TULTEPEC, ESTADO DE MÉXICO. 17 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.



ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: El oficio número ***** emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México el veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	Se presenta una síntesis de los antecedentes procesales.	1-11
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	11
III.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por impugnado el oficio ***** de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México.	11-12
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	12-13
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13-14
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	14
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las causales de improcedencia son infundadas.	14-19
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Se da cuenta de las facultades del Poder Ejecutivo en materia de asentamientos humanos y el parámetro de regularidad de los dictámenes de planes de desarrollo urbano emitidos por la secretaria de Desarrollo Urbano y Obra. A partir de los cuales se aprecia que, por medio del oficio impugnado, el Poder Ejecutivo Local se extralimitó en el uso de sus facultades y se pronunció y tomó partido sobre un conflicto de límites territoriales subyacente, ya que condicionó la aprobación del plan a la reconfiguración territorial del Municipio actor, facultad que es exclusiva del Congreso Local.	19-30



IX.	EFECTOS	Se declara la invalidez del oficio impugnado para efecto de que la dependencia correspondiente vuelva a evaluar el proyecto presentado y en el plazo legal correspondiente emita su dictamen removiendo el obstáculo de límites territoriales mencionado.	30-31
X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio número *****, de fecha veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, emitido por la directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta ejecutoria conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la ley reglamentaria de la materia.</p>	31

Ciudad de México. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 46/2021, promovida por el Municipio de Tultepec, Estado de México, contra el Poder Ejecutivo del Estado de México.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el oficio emitido por la directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México invade las facultades de la Legislatura del Estado de México, en perjuicio del Municipio actor.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Hechos que antecedieron a la demanda.** Con motivo del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía, el Municipio de Tultepec celebró con la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el convenio de coordinación para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la Zona Norte del Valle de México, por medio del cual se comprometió a actualizar su plan municipal de desarrollo urbano.

2. Con motivo de lo anterior, el Municipio actor, mediante el oficio ***** del diez de marzo de dos mil veintiuno, solicitó al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México la revisión del proyecto de actualización del plan municipal de desarrollo urbano del Municipio a efecto de dar visto bueno.

3. Por oficio número *****, de fecha de veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México, por medio de *****, directora general de Planeación Urbana, hizo saber al Municipio actor que su proyecto no cumplía con lo establecido en el reglamento del libro quinto del Código Administrativo del Estado de México. Ello, debido a las inconsistencias cartográficas presentadas en él, por lo que para su aprobación, sería necesario la modificación de la superficie del territorio conforme al límite oficial establecido.

4. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintiséis de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *****, quien se ostentó como presidente municipal del Ayuntamiento de Tultepec, Estado de México, promovió, en representación de ese Municipio, controversia constitucional en contra del oficio número *****, de fecha veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, firmado por la directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México. En este sentido, señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de México.



5. En su escrito de demanda, la parte actora señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, 16, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. **Concepto de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor formula un único concepto de invalidez con los siguientes argumentos.

7. El oficio impugnado es inconstitucional por transgredir el ámbito competencial del Congreso Local del Estado de México al establecer, implícitamente, la obligación al Municipio de Tultepec de modificar sus límites territoriales como condición para la aprobación del proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. La parte actora destaca que la facultad para modificar los límites territoriales de los Municipios del Estado de México es competencia exclusiva de la Legislatura del Estado, por lo que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México se excedió en sus facultades en la emisión del oficio impugnado.

8. La actora destaca que de una lectura conjunta de los artículos 115 y 121 de la Constitución Federal, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, entre cuyas facultades se encuentran la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

9. Asimismo, la accionante destaca el contenido del artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual establece que es prerrogativa de la Legislatura Local el establecimiento de los límites de los Municipios del Estado de México, así como la resolución de los conflictos que se susciten entre ellos en dicho aspecto.¹ Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 4 reafirma como órgano

¹ "Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

"...

"XXV. Fijar los límites de los Municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan; ..."



competente al Congreso Local para crear, suprimir y modificar la extensión de los territorios de los Municipios, así como para resolver los conflictos sobre límites intermunicipales al Congreso del Estado de México.²

10. En este orden de ideas, la actora subraya que conforme a los artículos 5.31 y 5.32 del libro quinto del Código Administrativo del Estado de México, en conjunción con los artículos 31, 32 y 33 del reglamento de tal libro, es irregular que en el acto impugnado, la autoridad demandada exija al Municipio actor modificar el territorio.

11. Los territorios que se segregarían del Municipio del Tultepec son los siguientes:

- **Ejidos:** Ejido de Tultepec y ejido de Santiago Teyahualco.
- **Colonias:** 10 de junio, Villa Esmeralda, La Aurora, La Rinconada, Las Adoberas, San Antonio Xahuento y La Joya.
- **Fraccionamientos:** Santa Elena, Arcos de Tultepec, Paseos de Tultepec 2, Antigua, El Bosque de Tultepec, C.T.M San Pablo y Hacienda Real de Tultepec.
- **Ranchos:** La Virgen, El Cuquio, El Nodín, Terremoto, San Joaquín, Raneos, Las Golondrinas y Cacerías Archandas.
- **Parajes:** Solar urbano y zona pirotécnica La Saucera.

12. El Municipio actor afirma que estos territorios forman parte del Municipio de Tultepec, como se desprende de la Gaceta de Gobierno, de fecha veintiocho de octubre de dos mil tres, conforme al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultepec así emitido.

² "Artículo 4. La creación y supresión de Municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado."



13. La parte actora puntualiza que los ejidos de Tultepec y Santiago Teyahualco, las colonias 10 de junio, Villa Esmeralda, La Aurora y La Rinconada, los fraccionamientos de Santa Elena, Arcos de Tultepec, San Pablo y Hacienda Real de Tultepec y el Rancho Cacerías Archandas han pertenecido históricamente a dicho Municipio. En este sentido, ha sido el Municipio de Tultepec el que ha prestado los servicios públicos.

14. A mayor abundamiento, afirma que los habitantes de tales lugares se identifican y manifiestan su pertenencia al Municipio actor, lo cual se constata con la celebración de actos del estado civil y su participación electoral. Incluso, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ha contado a tales habitantes como parte de la población del Municipio.

15. Adicionalmente, en su escrito de demanda se subraya que respecto del fraccionamiento de Santa Elena existe un diferendo limítrofe, ya que, de manera ilegal, el Poder Ejecutivo permitió su fraccionamiento y lo referenció a Cuautitlán el diez de agosto de mil novecientos noventa y nueve. Asimismo, debido a que en los censos poblacionales dicho territorio se concibe como referenciado a Cuautitlán, ellos reciben la participación federal respectiva por lo que son quienes prestan los servicios públicos.

16. No obstante, tanto el pago del impuesto predial como el registro catastral se realizaban en el Municipio de Tultepec de forma anterior a la ilegalidad mencionada. Igualmente, es el Municipio el que, sin recursos públicos para ello, ha realizado acciones de asistencia social, así como llevado a cabo programas sociales en dicha localidad.

17. Por último, la parte actora señala que la emisión del oficio por parte de la autoridad demandada contraviene lo resuelto por este Alto Tribunal en las controversias constitucionales **26/1998** y **41/2011**, juicios que también promovió dicho Municipio en contra de diversas autoridades, al estimar que carecían de competencia para delimitar el territorio de ese Municipio.

18. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de tres de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y re-



gistrar el presente asunto con el número **46/2021** y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que fungiera como instructor en el procedimiento.

19. Mediante proveído de diez de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de México, negó el reconocimiento de carácter como terceros interesados a los Municipios de Nextlalpan, Tultitlán y Cuautitlán, todos del Estado de México. Sin embargo, con el propósito de contar con mayores elementos para la resolución del asunto, determinó que fueran requeridos con el propósito de informar si tenían pendiente algún litigio territorial con el Municipio actor. Igualmente, fue requerido el Poder Legislativo del Estado de México para informar si existe algún conflicto territorial pendiente o resuelto donde involucre al Municipio actor; asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

20. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de México. Por escrito presentado el nueve de julio de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, *********, quien se ostentó como el director general Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, en representación del Poder Ejecutivo Local, acudió a dar contestación a la demanda de controversia constitucional.

21. El Poder demandado sostuvo que conforme a los artículos 5.10, fracción I y 5.19, fracción I, del Código Administrativo del Estado de México, así como el artículo 33 del Reglamento de Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México tiene facultades para asesorar a las autoridades que lo soliciten en la elaboración y modificación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Por ello, las observaciones impugnadas se realizaron en ejercicio de atribuciones propias y, de forma alguna, ejerció competencias ajenas a las otorgadas. Asimismo, la observación respecto de la modificación de los límites del Municipio de Tultepec no le causa perjuicio al Municipio actor ya que, en caso de no cumplirla, no se genera consecuencia jurídica que pueda afectar al Municipio.



22. Cumplimiento de requerimiento por parte del Poder Legislativo Local. El dieciséis de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de la Diputación Permanente de la LX Legislatura del Estado de México, desahogó el requerimiento realizado manifestando la inexistencia de un conflicto de límites territoriales pendientes de resolver o resuelto donde esté involucrado el Municipio de Tultepec.

23. Cumplimiento de requerimiento por parte del Municipio de Nextlalpan. Por escrito presentado el veintidós de junio de dos mil veintiuno, ***** y ***** , en sus caracteres de presidenta municipal y síndico municipal, respectivamente, dieron respuesta al requerimiento expresando que no tienen ningún litigio en materia de territorio con el Municipio de Tultepec. No obstante, señalaron que los documentos exhibidos por la parte actora en los cuales se realizan dotaciones ejidales no tienen el alcance suficiente para reconfigurar límites entre los Municipios.

24. Sostienen que la presente controversia es improcedente debido a que el Municipio de Tultepec no acredita una afectación a su territorio derivado del oficio impugnado. La razón de lo anterior consiste en que, a pesar de que el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México ("IGECM") no es la autoridad facultada para establecer los límites territoriales de los Municipios, lo cierto es que el Código Administrativo del Estado de México, establece que el IGECM es el órgano encargado de emitir con carácter oficial la información geográfica, estadística y catastral del Estado de México. Parte de sus competencias consisten apoyar a la Comisión Estatal en la elaboración de los planos topográficos con las ubicaciones del cuadro de construcción que contendrá las coordenadas respectivas a las líneas limítrofes municipales, por lo que se deben considerar como los límites territoriales oficiales.

25. Entonces, si la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México utilizó los límites establecidos por el IGECM deben ser éstos los considerados como válidos y no los sostenidos por el Municipio de Tultepec. En este sentido, la supuesta vulneración que alega la parte actora no se acredita ya que no afecta territorios que formen parte de su Municipio.



26. Cumplimiento de requerimiento por parte del Municipio de Tultitlán.

El veintitrés de junio de dos mil veintiuno, *****, en su carácter de presidenta municipal del Municipio de Tultitlán, manifestó que no existe formalmente ningún conflicto pendiente de límites territoriales con el Municipio de Tultepec. Sin embargo, la controversia constitucional interpuesta debe ser declarada improcedente por las siguientes razones:

27. En primer lugar, no obstante que formalmente no existe una controversia sobre límites entre el Municipio de Tultepec y Tultitlán, en los hechos, sí existe un conflicto de límites que no ha sido sometido ante la Legislatura del Estado respecto de cuatrocientas sesenta y dos hectáreas del ejido de Teyahualco segregadas del Municipio de Tultitlán a favor de los pobladores de Teyahualco, pueblo de Tultepec, con motivo de la dotación de tierras, según la resolución presidencial de fecha doce de diciembre de mil novecientos veinticuatro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de mil novecientos treinta. El Municipio de Tultitlán sostiene que la dotación de tierras a los habitantes de Tultepec fue únicamente con el objetivo de constituir un régimen comunal a su favor, sin que dicha resolución tenga la fuerza y el alcance suficientes para segregar y, de esta manera, modificar los límites intermunicipales entre Tultepec y Tultitlán. Esto ha sido confirmado por la Secretaría de la Reforma Agraria, quien por medio del oficio *****, de fecha dieciocho de junio de dos mil uno, informó al presidente del Municipio que la dotación de tierras no implicaba segregación de alguno de los territorios otorgados a los pobladores de Tultepec.

28. Es falso que la extensión territorial del Municipio de Tultepec abarque el ejido de Santiago Teyahualco y las colonias 10 de junio, C.T.M San Pablo y Real de Tultepec, ya que éstas han sido históricamente parte del Municipio de Tultitlán. Específicamente, la autorización por parte del Ejecutivo del Estado para el fraccionamiento de la Hacienda Real de Tultepec el veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y uno, y, la autorización por parte de este Poder del fraccionamiento C.T.M San Pablo de diez de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, no son suficientes para segregar ambos territorios de Tultitlán en favor de Tultepec debido a que dicha autoridad no es la facultada.

29. Asimismo, dichos territorios han sido parte del Municipio de Tultitlán, por lo que, a pesar de que el Municipio de Tultepec preste servicios municipales



en determinado ámbito territorial, esto de forma alguna tiene el alcance para sustraerlos en favor suyo. En este sentido, la Legislatura del Estado jamás ha emitido determinación alguna por la cual sustraiga los terrenos destacados de Tultitlán en favor de Tultepec. Lo anterior, se desprende de la sentencia del amparo en revisión **510/2008**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el cual utilizó como base de su análisis los antecedentes históricos de ambos Municipios.

30. Por otro lado, no es factible que el Municipio de Tultepec modifique sus límites territoriales con base en su Plan de Desarrollo Urbano por carecer de la facultad para establecer unilateralmente sus límites. El hecho de que el Instituto Nacional Electoral incluya dichas secciones como de Tultepec para efectos electorales, no significa que sean de dicho Municipio, ya que, se reitera, esto sólo puede suceder por parte de una determinación por parte del Congreso del Estado.

31. Aunado a ello, es falsa la afirmación de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya ordenado incorporar dichas colonias y ejido al Municipio de Tultepec, debido a que nuestro Alto Tribunal no es el órgano facultado para ello. Respecto de la controversia constitucional 41/2011 citada por la accionante, es falso que en ella se le atribuyeran las localidades que alega, sino que, únicamente se determinó la inconstitucionalidad de diversos oficios del IGECEM por pretender darle el carácter de vinculante a información respecto de límites municipales cuando dicha facultad es del Poder Legislativo del Estado.

32. Además, el Municipio de Tultitlán manifestó que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultepec, de veintiocho de octubre de dos mil tres, en donde se refieren como suyas las colonias 10 de Junio, Unidad Habitacional C.T.M. San Pablo, Hacienda Real de Tultepec y el ejido de Santiago de Teyahuaco no es un documento fidedigno del que pueda concluir que dichos territorios le pertenecen. Esto en razón de que, en la Gaceta de Gobierno número trece del dieciocho de enero de dos mil dieciocho, se modificó el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultitlán donde se refrendó que dichas colonias y ejido forman parte de Tultitlán. Por estas razones, dichas localidades han sido identificadas como zona en litigio en los planos anexados.



33. La autoridad hizo lo correcto al solicitar a Tultepec que constriña sus actos a los límites históricos reconocidos. La responsable no puede emitir la aprobación del proyecto de actualización del Plan de Desarrollo Urbano debido a que estaría reconfigurando límites entre Municipios lo cual no está dentro del ámbito de sus facultades.

34. A pesar de que el Municipio de Tultepec impugna el oficio señalado, lo que en realidad hace es plantear un conflicto de límites intermunicipales, al pretender que se le reconozcan como suyos territorios que históricamente han pertenecido a un Municipio vecino. Por tanto, se debe declarar improcedente la demanda para que, por la vía idónea, sea desahogado el procedimiento correspondiente.

35. Cumplimiento de requerimiento por parte del Municipio de Cuautitlán. Por escrito presentado el veintitrés de junio de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de México con residencia en Naucalpan de Juárez, *****, en su carácter de encargada de despacho de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Cuautitlán, manifestó que no existe conflicto alguno de límites intermunicipales con el Municipio de Tultepec.

36. No obstante, detalló que el hecho de que el fraccionamiento Santa Elena se encuentre georreferenciado electoralmente al Municipio de Tultepec conlleva que sea parte de él. Añade, que éste es un problema a nivel nacional y que su resolución deberá formar parte de un proceso diverso.

37. Aunado a ello, agrega que en la resolución de la controversia constitucional 41/2011, en la cual el Municipio de Tultepec impugnó el censo de población y vivienda de 2010, se determinó que el fraccionamiento de Santa Elena pertenecía a Cuautitlán. En este sentido, puntualizó que los alegados problemas intermunicipales respecto del fraccionamiento de Santa Elena tienen su origen en la autorización para la creación del conjunto urbano de interés social "Santa Elena" al Municipio de Cuautitlán, publicado el diez de agosto de mil novecientos noventa y nueve en la Gaceta de Gobierno Número 29. Ante dicha situación el Municipio de Tultepec demandó tal autorización por medio de controversia constitucional que se registró bajo el número de expediente 29/1999, en donde al no acreditar sus dichos fue sobreseída.



38. El proyecto de actualización del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Tultepec debe ser modificado ya que contempla dentro de su extensión territorial al fraccionamiento de Santa Elena, el cual fue reconocido y referenciado al Municipio de Cuautitlán en la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán de cuatro de septiembre de dos mil ocho.

39. **Cierre de la instrucción.** El diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución. En dicha audiencia, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos del Municipio de Tultepec, Estado de México, así como la relación de las pruebas ofrecidas por las partes; acto continuo, declaró cerrada la instrucción y ordenó remitir el asunto para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

40. **Remisión a la Primera Sala y avocamiento.** Como consecuencia del dictamen emitido por el Ministro instructor, mediante proveído de veintidós de junio de dos mil veintidós, el presidente de este Supremo Tribunal ordenó que el expediente se remitiera a la Primera Sala. Por acuerdo de siete de julio de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala determinó el avocamiento del asunto y ordenó la remisión de los autos a la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

41. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),³ de la Constitución General, 1o. de la ley reglamentaria de la materia y 10, fracción I,⁴ de la Ley

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales; ..."

⁴ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado de México y el Poder Ejecutivo de dicha entidad.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

42. De una lectura integral de la demanda se desprende que el Municipio actor acude a demandar del Gobernador Constitucional del Estado de México la invalidez del oficio número *****, de fecha de veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, firmado por *****, en su carácter de directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra, el cual contiene la respuesta a la solicitud del Municipio actor de revisión del proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Tultepec, por medio del cual se indica que el Municipio deberá modificar la superficie del territorio conforme al límite oficial establecido.

IV. OPORTUNIDAD

43. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días, contados a partir del día siguiente al que conforme a la ley del acto impugnado surta efectos su notificación. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna por las siguientes razones.

44. El oficio número ***** emitido por la directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México fue notificado el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

45. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda comenzó el treinta de marzo de dos mil veintiuno y concluyó el catorce de mayo dos mil veintiuno,⁵ una vez descontados los días inhábiles, de conformidad con lo dis-

⁵ Se descuentan del cómputo del plazo los días treinta y uno de marzo, uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril; el primero, dos, cinco, ocho y nueve de mayo de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos y, por tanto, ser inhábiles.



puesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,⁶ así como lo establecido en los incisos a), b) y h) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

46. Si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, debe concluirse que se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

47. La demanda fue presentada por parte legítima.

48. En términos del inciso i), fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios se encuentran legitimados para promover la demanda de controversia constitucional en contra de alguno de los Poderes de su entidad federativa respectiva, por lo que el Municipio de Tultepec está legitimado constitucionalmente para hacer uso de dicho mecanismo de control de regularidad constitucional.

49. En representación del Municipio de Tultepec, compareció ***** , en su carácter de presidente municipal del Ayuntamiento de Tultepec, lo que acreditó con copia certificada del acta de fecha veintisiete de mayo de dos mil veinte, expedida por el secretario del Ayuntamiento de Tultepec por medio de la cual tomó protesta como presidente municipal suplente ante la ausencia definitiva del propietario por su fallecimiento.

50. Al respecto, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria, establecen que tendrá el carácter de actor la entidad, Poder

⁶ "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

⁷ "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados; b) Los domingos; ... h) cinco de mayo; ... m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."



u órgano que promueva la controversia constitucional, asimismo, que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

51. Del contenido de los artículos 128, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 48, fracción IV y 50 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que el presidente municipal tiene la facultad para representar jurídicamente al Ayuntamiento, de lo que se desprende que, en el caso en concreto, la demanda fue presentada por órgano y persona legitimada.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

52. Mediante acuerdo de diez de mayo de dos mil veintiuno, se reconoció el carácter de autoridad demandada en este procedimiento al Poder Ejecutivo del Estado de México.

53. El Poder Ejecutivo del Estado de México cuenta con legitimación pasiva en la causa, en términos de lo establecido en el inciso i), fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria del citado numeral constitucional; preceptos de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido el acto que sea objeto de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

54. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de México, compareció ***** , quien se ostentó como el director general Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, cuyo cargo y facultades acreditó con la copia certificada de su nombramiento, de fecha de primero de junio de dos mil dieciocho, así como con el "Acuerdo del secretario de Justicia y Derechos Humanos del Ejecutivo Estatal, por el que se modifica la delegación a subalternas y subalternos de atribuciones de representación legal", publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el veintidós de marzo de dos mil dieciocho.



55. Por lo que se concluye que el citado funcionario se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Ejecutivo Local. En consecuencia, la autoridad demandada cuenta con legitimación pasiva para comparecer en el presente juicio.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

56. Previo al estudio de fondo, se procede al análisis de las causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento invocados por las partes, o bien, los que de oficio se adviertan.

VII.1. Falta de interés legítimo

57. El Poder Ejecutivo del Estado de México no invoca ninguna causal expresamente, sin embargo, en el desarrollo de sus manifestaciones señala que el acto impugnado no afecta al Municipio actor en su esfera jurídica, pues a través de él se ejerció una competencia propia para asesorar a las autoridades municipales que lo soliciten, la cual sólo tiene como resultado la emisión de observaciones que no producen consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento.

58. Esta Suprema Corte ha determinado que uno de los presupuestos procesales de este juicio es la demostración del interés legítimo de la parte actora para impugnar un acto o norma.

59. Al respecto, se ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en



su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

60. No obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad.

61. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.⁸

62. Esta Sala estima que dicha causal debe desestimarse en el presente caso.

63. Si bien es cierto que el oficio impugnado, emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra, se limita a dar respuesta a una consulta formulada por el Municipio actor, conteniendo observaciones, cuyo incumplimiento no produce consecuencia jurídica alguna, lo relevante es que dicho oficio condiciona

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) del Tribunal Pleno, visible en la página 33 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2010668, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."



al Municipio actor en el ejercicio de sus atribuciones, pues de él depende la aprobación de la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, lo cual se convierte en un obstáculo insuperable para la celebración del convenio de coordinación para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la zona norte del Valle de México.

64. En otras palabras, de la suerte del oficio impugnado depende la posibilidad de que el Municipio actor pueda ejercer sus competencias propias en materia de desarrollo urbano y entable libremente convenios con el Gobierno Federal, en ambos casos, competencias previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal.

65. Esta Sala observa que al presente caso resulta aplicable por analogía el precedente invocado por el Municipio actor, también iniciado por él, a saber, la controversia constitucional 41/2011, resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en la sesión del doce de febrero de dos mil trece, en el cual se evaluó la validez de determinadas partes del censo levantado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

66. En aquel caso el Pleno desestimó un argumento similar al aquí planteado, consistente en la afirmación de que el acto impugnado no generaba una afectación jurídicamente relevante para el Municipio actor por no ser vinculante en sí mismo, sin embargo, lo determinante para tener por satisfecho ese presupuesto en esa ocasión fue que ese acto reclamado era la base para la determinación posterior para la ministración de participaciones federales. En la sentencia, el Pleno concluyó que "de la simple lectura de los artículos transcritos, se desprende la posibilidad de que los actos impugnados sí afectan al Municipio actor ahora recurrente, en tanto que los datos proporcionados por el censo general de población y vivienda efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía demandado, serán tomados en cuenta por lo que a su población se refiere, para la realización del cálculo de las participaciones federales que les corresponderá a cada uno de los Municipios".

67. En consecuencia, no obstante que el oficio impugnado contiene recomendaciones que no producen consecuencia jurídica alguna en caso de



incumplimiento, lo determinante es que la opinión aprobatoria de la autoridad administrativa, perteneciente a la órbita del Poder Ejecutivo Local, es el factor determinante que condiciona el ejercicio de competencias constitucionales propias de la parte actora, razón por la cual si el motivo principal de esas observaciones fue que no podía obtenerse la aprobación de su Plan de Desarrollo Urbano porque no se ajusta a los límites territoriales oficiales, siendo que la constatación de los límites territoriales, en opinión de la actora, no le corresponde al Poder Ejecutivo, sino al Poder Legislativo, debe reservarse al estudio de fondo los méritos de este reclamo.

VII.2. Falta de principio de definitividad

68. En la instrucción del presente asunto no se les reconoció la calidad de terceros interesados a los Municipios de Nextlalpan y Tultitlán, sin embargo, sí se les requirió con el propósito de aportar información relacionada con la procedencia del presente juicio, por lo cual esta Sala estima conveniente abordar los motivos de improcedencia que hayan aducido.

69. Los dos Municipios coincidentemente señalan que el juicio es improcedente reiterando que el oficio impugnado no produce afectación alguna a la parte actora, planteamientos que deben tenerse por desestimados por las razones recientemente desarrolladas.

70. Sin embargo, en otra parte de sus escritos sostienen que la controversia actual se presentó para disfrazar una controversia sobre límites intermunicipales debido a que, desde su punto de vista, establecer de forma lisa y llana la inconstitucionalidad del oficio impugnado acarrearía el reconocimiento de la jurisdicción del Municipio de Tultepec sobre tales territorios, por lo que el juicio debería ser improcedente.

71. Como se observa, el planteamiento de los dos Municipios requeridos se dirigen a concluir que el Municipio debió agotar previamente a la presente controversia la vía ordinaria para la resolución de un conflicto de límites territoriales.



72. Por su parte, el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia establece que este juicio es improcedente "[c]uando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto".

73. Pues bien, esta Sala igualmente concluye que debe desestimarse esta causal de improcedencia, toda vez que su planteamiento se basa en una caracterización inexacta del oficio impugnado y de la pretensión de la parte actora.

74. El Municipio actor no controvierte el oficio impugnado porque estime que éste involucre la resolución de un conflicto de límites territoriales y, por tanto, no pretende la obtención de una sentencia que delimite el ámbito territorial de su nivel de gobierno de una determinada manera, sino que combate el oficio en tanto que, a través de él, alega que el Poder Ejecutivo se atribuyó una facultad ajena, como definir los límites territoriales del Municipio actor, lo que logra de una manera indirecta, a saber, condicionando el ejercicio de una facultad administrativa a que el Municipio actor respete aquel límite espacial calificado por la dependencia respectiva como la oficial.

75. De esta manera, lo que el Municipio actor plantea en este juicio es la pregunta de si constituye un vicio de invalidez constitucional del oficio impugnado –cuya materia no es la delimitación de un conflicto territorial municipal– en el que la dependencia del Poder Ejecutivo determinó no otorgar la aprobación de la actualización de un Programa Municipal de Desarrollo Urbano únicamente por la razón de que el actor no se delimita a un límite territorial determinado.

76. Esta Sala observa que esta impugnación involucra el abordaje de una violación directa a la Constitución, consistente en la pregunta ¿El Poder Ejecutivo invade las facultades de la Legislatura, ambos del Estado de México, al condicionar el ejercicio de sus facultades de aprobación de los Programas de Desarrollo Urbano Municipal al cumplimiento de los límites territoriales que considera oficiales respecto del Municipio solicitante?

77. En este sentido, debe desestimarse la causal de improcedencia propuesta por los referidos Municipios, ya que, en opinión de esta Sala, el Municipio actor no estaba obligado a agotar vía ordinaria alguna antes de este juicio.



78. Ésta será la respuesta que se abordará en el apartado de fondo, a la cual se procede, una vez que no se observan causales pendientes que contestar, ni alguna otra que se aprecie de oficio.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

79. Como se precisó, el acto impugnado lo es el oficio número ***** , de fecha de veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, emitido por directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra, el cual contiene la respuesta a la solicitud del Municipio actor que alzó a dicha dependencia para lograr la aprobación del proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Tultepec, y en el que se responde que el Municipio deberá modificar la superficie del territorio conforme al límite oficial establecido.

80. La litis del presente asunto consiste en determinar si el oficio impugnado vulnera la competencia exclusiva de la Legislatura del Estado de México de fijar los límites y el territorio de cada Municipio, facultad que el artículo 115 constitucional delega a los Estados para determinar sus términos y alcances.⁹

81. Ahora bien, como lo afirma el Poder Ejecutivo Local al acudir a contestar la demanda, el oficio impugnado no tiene el propósito de fijar los límites territoriales del Municipio actor, sino el de revisar y aprobar la actualización a un Programa de Desarrollo Urbano, el cual se inserta en el contexto de una facultad concurrente, en la cual participan la Federación, los Estados y los Municipios, ya que el artículo 115, fracción V, inciso a), dice que los Municipios tienen la facultad de "[f]ormular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial, en los términos de las leyes federales y estatales relativas (sic)".

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 26/2005 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 1004 del Tomo XXI (mayo de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 178491, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CORRESPONDE EN EXCLUSIVA A LA LEGISLATURA ESTATAL FIJAR LOS LÍMITES Y EL TERRITORIO DE CADA MUNICIPIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)."



82. De ahí que en la evaluación constitucional del oficio impugnado, esta Sala deba determinar si el Poder Ejecutivo, al ejercer una competencia constitucional propia –como lo es la de revisar los Planes de Desarrollo Urbano del Municipio actor– desbordó los perímetros de su potestad para invadir una propia del Legislativo Local, como lo es la de fijar los límites territoriales; ello en perjuicio de la parte actora.

83. Esta Sala califica al único concepto de invalidez del Municipio actor como fundado, por lo que se concluye que el oficio impugnado es inconstitucional por ese vicio, pues condicionó la aprobación del proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio actor al cumplimiento de un determinado límite territorial, desbordando el límite material de su competencia.

84. Como se procede a demostrar, el oficio impugnado es inconstitucional, porque el Poder Ejecutivo debió delimitarse a un análisis de congruencia de los planes estatales con los municipales, que no incluye la prerrogativa de condicionar la revisión de la congruencia material de los planes a que el solicitante adecue sus límites territoriales.

85. Para demostrar esta conclusión, se deben traer a colación los preceptos que integran el fundamento de emisión del oficio impugnado.

86. Conforme al artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, se desprende que en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano existe concurrencia de atribuciones por parte de la Federación, entidades federativas y Municipios.¹⁰ De esta manera, también debe incluirse como parte del parámetro de control a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

¹⁰ "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; ..."



Territorial y Desarrollo Urbano.¹¹ De acuerdo con el artículo 10, fracciones I y VII, de dicha ley, son atribuciones de las entidades federativas legislar en materia de asentamientos humanos dentro de sus demarcaciones territoriales, así como evaluar y calificar los Programas Municipales de Desarrollo Urbano por medio de dictámenes de congruencia estatal.¹²

87. Así, conforme al parámetro de control, el Poder Ejecutivo Local es titular de la facultad de emitir los dictámenes de congruencia estatal sobre los proyectos de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, en los cuales debe analizarse y calificarse la congruencia y vinculación con la planeación estatal.

88. En este sentido, el contenido y alcance de las facultades de evaluación de los referidos planes se extiende hasta donde sea necesario para contrastar el contenido de los proyectos municipales con los estatales con el propósito de verificar su congruencia y vinculación.

89. A nivel local, las atribuciones del Poder Ejecutivo del Estado de México en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se encuentran reguladas en el Código Administrativo del Estado de México,¹³ en el libro quinto "Del

¹¹ Lo anterior se robustece con lo dicho en la jurisprudencia emitida por el Pleno de rubro "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.". Registro digital: 161384; instancia: Pleno; Novena Época; materias(s): constitucional y administrativa; tesis: P./J. 15/2011; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886; tipo: jurisprudencia.

¹² **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley;

"...

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 los Municipios asociados, conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; ..."

¹³ **Artículo 1.1.** Las disposiciones de este código son de orden público e interés general, y tienen por objeto regular las materias que se señalan a continuación, a fin de promover el desarrollo social y económico en el Estado de México:

"...

IV. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; ..."



ordenamiento territorial de los asentamientos humanos del desarrollo urbano de los centros de población".

90. Para el caso concreto es relevante destacar el artículo 33 del Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado de México,¹⁴ pues establece el procedimiento de aprobación y modificación de los Planes Municipi-

¹⁴ **Artículo 33.** El procedimiento de aprobación y modificación de los planes municipales de desarrollo urbano y de los planes parciales que deriven de ellos, se sujetará a lo siguiente:

I. La unidad administrativa municipal encargada del desarrollo urbano, formulará el proyecto del plan o su modificación, con la participación que corresponda de las instituciones gubernamentales estatales encargadas de las materias a que se refiere el artículo 5.19, fracción II, del código, quienes emitirán sus observaciones sobre el contenido del mismo en los temas del área de su competencia. Para la procedencia de modificación a los planes municipales, será necesario contar con la evaluación que al efecto la sustente;

II. Previo a la consulta pública, la autoridad municipal someterá a la secretaría el proyecto de plan o su modificación, para que de considerarlo necesario sea presentado ante la Comisión, constituida en foro técnico de análisis y consulta, a efecto de recabar, en su caso, las observaciones de sus integrantes, que a su vez las hará llegar a la autoridad municipal, para su valoración e integración al proyecto;

III. De no emitirse ninguna observación en los plazos que determine la Comisión, se entenderán como aceptados los términos del proyecto, procediendo la autoridad municipal que formuló el proyecto, a dar aviso público del inicio del proceso de consulta;

IV. El proyecto del plan o su modificación respectiva, con sus planos y anexos que lo integran, estará disponible físicamente al público durante un mes contado a partir del día siguiente al que se dé aviso público del inicio del proceso de consulta, en las oficinas de la unidad administrativa municipal que lo formuló y digitalmente en la página de *Internet* del Municipio, señalando el correo electrónico al que los ciudadanos podrán enviar sus planteamientos, propuestas y sugerencias sobre el plan que se somete a consulta. Durante dicho plazo, la autoridad municipal organizará al menos dos audiencias públicas en las que expondrá el proyecto del plan para realizar la consulta y recabar la opinión de los ciudadanos, conforme a lo establecido en el código;

V. Durante el plazo señalado, la unidad administrativa municipal encargada del desarrollo urbano recibirá las propuestas que de manera escrita o electrónica se hayan planteado, incorporará al proyecto las que resulten viables y elaborará el documento definitivo del plan, o de su modificación;

VI. Integrado el proyecto definitivo del plan o su modificación, el presidente municipal correspondiente, dentro de los diez días siguientes, solicitará a la secretaría el dictamen de congruencia del proyecto, anexando la documentación que acredite la consulta pública mediante instrumento notarial que dé constancia de los hechos realizados ante la fe de un notario público del Estado de México;

VII. Cumplidas las anteriores formalidades y emitido el dictamen de congruencia por la secretaría, el Ayuntamiento respectivo dentro de los diez días siguientes, aprobará el plan en sesión de Cabildo;

VIII. Una vez aprobado el plan o su modificación, la autoridad municipal, dentro de los diez días siguientes, lo remitirá con todos sus antecedentes y anexos gráficos a la secretaría en documento



pales de Desarrollo Urbano y de los planes parciales que deriven de ellos, del cual destaca la fracción I, que establece "[l]a unidad administrativa municipal encargada del desarrollo urbano, formulará el proyecto del plan o su modificación, con la participación que corresponda de las instituciones gubernamentales estatales encargadas de las materias a que se refiere el artículo 5.19, fracción II, del código, quienes emitirán sus observaciones sobre el contenido del mismo en los temas del área de su competencia. Para la procedencia de modificación a los planes municipales, será necesario contar con la evaluación que al efecto la sustente".

91. Como lo señala el Poder Ejecutivo Local en su escrito de contestación de demanda, las facultades de la directora general de Planeación Urbana –emisora del oficio impugnado– se encuentran en el artículo 9, fracciones IV y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 9. Corresponde a la Dirección General de Planeación Urbana:

"...

"IV. Dictaminar la congruencia de los planes de desarrollo urbano de competencia municipal con las políticas y estrategias del plan estatal de desarrollo

electrónico y en dos versiones físicas, anexando copia certificada del acta de sesión de Cabildo en el que conste su aprobación; lo anterior, para el trámite de su publicación en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' y su posterior inscripción en el Instituto de la Función Registral del Estado de México, así como la correspondiente remisión al Sistema Estatal. Los documentos físicos o impresos y copia del acta de sesión de Cabildo deberán estar certificados por el secretario del Ayuntamiento y los electrónicos contendrán su firma electrónica avanzada o sello electrónico, además del respectivo oficio con el cual sean remitidos a la Secretaría, y

"IX. Los planes de desarrollo urbano de competencia municipal que hayan sido publicados en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno', podrán corregirse por errores de impresión o de texto, con la finalidad de publicar la fe de erratas correspondiente. Para ello, el Municipio deberá contar con la opinión técnica favorable de la secretaria, misma que deberá pronunciarse sobre dicha opinión técnica en un término de diez días hábiles.

"Hecho lo anterior, el Municipio deberá solicitar a la secretaria la publicación de las modificaciones a los planes de desarrollo urbano de competencia municipal en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno', para lo cual remitirá copia certificada de la sesión de Cabildo en la que hayan sido aprobadas las versiones originales por el Ayuntamiento que corresponda."



urbano y, en su caso, del plan regional de desarrollo urbano, así como de los parciales que deriven de éstos.

"V. Asesorar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la elaboración o modificación de planes municipales de desarrollo urbano y de centros de población, así como de los planes parciales que de ellos deriven, debiendo informar lo conducente al secretario."

92. Así, conforme al parámetro expuesto se obtiene que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México, a través de la Dirección General de Planeación Urbana, tiene la facultad de dictaminar la congruencia de los planes de desarrollo urbano de competencia municipal con las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en su caso, del Plan Regional de Desarrollo Urbano, así como los parciales que se deriven de éstos; así como asesorar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la elaboración o modificación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de centros de población, así como de los planes parciales que de ellos deriven.

93. Ahora bien, debe precisarse que el ejercicio de las facultades de dictaminación y asesoramiento no se realizan bajo criterios discrecionales de la autoridad, sino que se encuentran regladas; de ahí que, conforme a los preceptos citados, debe concluirse que esas facultades deben delimitarse a evaluar la reunión o no de los requisitos mínimos que son señalados por el artículo 5.19 del código citado.

94. Así llegamos al centro del problema planteado ¿Cuáles son los criterios materiales que hacen de la facultad de dictaminación de los Planes de Desarrollo Urbano una facultad reglada? ¿La verificación de los límites territoriales del Municipio solicitante debe incluirse en esos requisitos?

95. Esta Sala observa que para la realización de las observaciones señaladas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra debe limitarse a comprobar la satisfacción de los requisitos previstos por el artículo 5.19 del Código Administrativo del Estado de México,¹⁵ los cuales pueden ser clasificados en ocho categorías:

¹⁵ "Artículo 5.19. Los planes de desarrollo urbano tendrán un carácter integral y contendrán por lo menos lo siguiente:



I. El diagnóstico de la situación urbana, de su ámbito de aplicación, su problemática y sus tendencias;

II. La determinación de sus objetivos, políticas y estrategias en las materias de población, suelo, espacio público, protección al ambiente, vialidad y transporte, comunicaciones, movilidad y accesibilidad universal, agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales y residuos sólidos, protección civil, vivienda, desarrollo agropecuario, salud, educación, seguridad pública, desarrollo económico, industria y conservación del patrimonio natural y cultural, adaptación a los efectos del cambio climático, así como

"I. El diagnóstico de la situación urbana de su ámbito de aplicación, su problemática y sus tendencias;

"II. La determinación de sus objetivos, políticas y estrategias en las materias de población, suelo, espacio público, protección al ambiente, vialidad y transporte, comunicaciones, movilidad y accesibilidad universal, agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales y residuos sólidos, protección civil, vivienda, desarrollo agropecuario, salud, educación, seguridad pública, desarrollo económico, industria y conservación del patrimonio natural y cultural, adaptación a los efectos del cambio climático, así como las demás materias que resulten necesarias, con el fin de imprimirles un carácter integral para propiciar el desarrollo urbano sustentable del Estado.

"III. La programación de acciones y obras;

"IV. La definición de los instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos en que se sustentará;

"V. La zonificación, los destinos y usos del suelo y la normatividad para el aprovechamiento de los predios, la mezcla de usos del suelo mixtos y la adecuada integración vial, así como para impedir la expansión física desordenada de los centros de población, tratándose de los planes de competencia municipal.

"VI. La evaluación del plan que abroga o modifica, en su caso; y

"VII. La regulación ecológica de los asentamientos humanos aplicable, establecida en los ordenamientos legales de la materia.

"VIII. Los demás aspectos que prevean la reglamentación de este libro y otras disposiciones aplicables.

"Para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas, los planes de desarrollo urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia y los atlas de riesgos. Las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura deberán contar con un análisis de riesgo y definir en su caso, las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la legislación aplicable en materia de protección civil.

"Las dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipales, proporcionarán en el ámbito de sus respectivas competencias la información y proyectos que tengan previsto realizar, con el fin de integrarlos a los planes de desarrollo urbano correspondientes."



las demás materias que resulten necesarias, con el fin de imprimirles un carácter integral para propiciar el desarrollo urbano sustentable del Estado;

III. La programación de acciones y obras;

IV. La definición de los instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos en que se sustentará;

V. La zonificación, los destinos y usos del suelo y la normatividad para el aprovechamiento de los predios, la mezcla de usos del suelo mixtos y la adecuada integración vial, así como para impedir la expansión física desordenada de los centros de población, tratándose de los planes de competencia municipal;

VI. La evaluación del plan que abroga o modifica, en su caso;

VII. La regulación ecológica de los asentamientos humanos aplicable, establecida en los ordenamientos legales de la materia, y

VIII. Los demás aspectos que prevean la reglamentación de este libro y otras disposiciones aplicables.

96. Como se observa, en ninguna de las ocho categorías de requisitos mínimos se contiene una destinada a la evaluación del cumplimiento de los límites territoriales de un Municipio respecto de otro. El Poder Ejecutivo alega en su contestación de demanda que la fracción I de este precepto reglamentario es el que contiene ese requisito territorial, al establecer "[e] diagnóstico de la situación urbana de su ámbito de aplicación, su problemática y sus tendencias".

97. Ello, ya que al referirse "al ámbito de aplicación" atribuye a la autoridad la obligación de cerciorarse de los límites territoriales del Municipio actor. Esta Sala rechaza este argumento, pues su plausibilidad se desestima con una interpretación literal de la disposición, la cual utiliza el concepto de "ámbito de aplicación" para indicar que respecto de éste la autoridad debe realizar un diagnóstico de la situación urbana, su problemática y sus tendencias; es decir, el estudio de la autoridad se debe delimitar a una evaluación material de lo sucedido en el ámbito de aplicación de los proyectos de planes de desarrollo y no



una vigilancia, fiscalización ni control de los límites territoriales del Municipio solicitante.

98. Lo anterior se corrobora con el penúltimo párrafo del precepto reglamentario citado, el cual dirige a la autoridad administrativa a considerar ciertos instrumentos de evaluación: "Para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas, los planes de desarrollo urbano deberán considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia y los atlas de riesgos. Las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura deberán contar con un análisis de riesgo y definir en su caso, las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la legislación aplicable en materia de protección civil".

99. Por estas razones, esta Sala rechaza la conclusión del Poder Ejecutivo Local, quien argumenta que los preceptos citados contienen una habilitación a favor de la autoridad administrativa, la "cual incluye el diagnóstico de la situación urbana de su ámbito de aplicación, su problemática y sus tendencias. Haciendo hincapié en el término ámbito de aplicación, toda vez que este término hace referencia al territorio en el cual será aplicada una norma jurídica, o lo que también se entiende como el ámbito espacial de validez de una norma, en este caso, un Plan Municipal de Desarrollo Urbano, luego entonces, la Dirección General de Planeación Urbana en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente asesoró al Municipio actor en el ámbito espacial de validez, en los límites municipales fijados por las autoridades competentes [Poder Legislativo del Estado de México e Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)]".

100. Debe precisarse que en su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señala que el oficio impugnado condicionó la aprobación de la actualización del programa del Municipio actor a "que se modifique el límite utilizado por el oficial para toda la cartografía, proporcionado por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)", señalando que "esta observación realizada tiene la virtud de respetar las facultades del Poder Legislativo del Estado de México, así como los organismos competentes de establecer los límites de los Municipios que conforman el Estado de México".



101. Esta argumentación es inexacta, pues, como se observa del contenido de las normas que reglamentan el procedimiento y potestad de la dependencia administrativa correspondiente para dictaminar los planes de desarrollo municipales, no se incluye uno destinado a verificar ni controlar el cumplimiento de los límites territoriales entre los Municipios, ya que esa dictaminación debe limitarse para constatar la congruencia del plan propuesto con los estatales.

102. Pues bien, de todo lo expuesto se concluye que el oficio número ***** emitido de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México, actualiza un desbordamiento de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo Local porque en dicho oficio se contienen observaciones cuya finalidad es condicionar la aprobación del proyecto presentado por el Municipio actor a que se modifique para respetar los límites territoriales que se consideran oficiales. Ello, ya que, se reitera, en el oficio la autoridad establece:

"Ya que no existe consistencia en la cartografía, **deberá de modificarse la superficie del territorio en todo el documento**, en especial para el apartado de clasificación del territorio y usos de suelo, conforme el límite oficial establecido."

103. La determinación de la autoridad actualiza un desbordamiento de facultades constitucionales, lo que se demuestra, como lo afirma el Municipio actor, pues con dicho acto se determina la suerte de pertenencia territorial de los siguientes territorios:

- **Ejidos:** Ejido de Tultepec, ejido de Santiago Teyahualco y las fracciones de La Virgen, Chamacuero y San Pablito.

- **Colonias:** 10 de junio, Villa Esmeralda, San Marcos, La Aurora, Las Adoberas y San Antonio Xahuento.

- **Fraccionamientos:** Santa Elena, Arcos de Tultepec, C.T.M San Pablo y Hacienda Real de Tultepec.

- **Ranchos:** La Virgen, Terremoto, San Joaquín, Raneos, Las Golondrinas y Cacerías Archandas.

- **Parajes:** Solar Urbano y Zona Pirotécnica La Saucera.



104. La determinación territorial de la autoridad ha recreado un conflicto de límites territoriales, pues los Municipios de Cuautitlán y Tultitlán acudieron a este Alto Tribunal a realizar diversas manifestaciones por las cuales concluyen que esos territorios no son de la titularidad del Municipio actor.

105. Así, el oficio impugnado implica la toma de posición frente a este diferendo territorial y da por buena una solución, la cual se defiende en esta instancia, haciendo referencia a lo decidido por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM).

106. Con base en lo anterior, este Tribunal Constitucional concluye que debe declararse la invalidez del oficio combatido porque invade el ámbito competencial que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México reserva al Congreso Local, en cuyo artículo 61, fracción XXV, establece que es su prerrogativa solucionar los conflictos que se produzcan entre Municipios con motivo de algún desacuerdo respecto de los límites entre ellos. Igualmente, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México reafirma y complementa dicho precepto en su artículo 4, al establecer, claramente, que la modificación del territorio de los Municipios es competencia de la Legislatura Local.

107. Por tanto, es indiscutible que sólo el Congreso del Estado de México tiene competencia para conocer y resolver respecto de los conflictos de límites intermunicipales, así como modificar el territorio de los Municipios en su jurisdicción.

108. Es por estas razones que este Alto Tribunal considera como **fundado** el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor y, por tanto, **inválido** el oficio de número ***** emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México.

109. Cabe precisar que esta decisión es congruente con nuestros precedentes. Como lo ha determinado esta Sala en diversas ocasiones, existen dos vías para analizar los ámbitos de competencia en la materia de desarrollo urbano que son paralelas y complementarias:



1) La vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de diversas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y,

2) La de los planes, programas y acciones relacionados con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de forma distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste.¹⁶

110. En el presente caso nos ubicamos en la segunda de las vertientes, la cual controla la validez de los planes, programas y acciones relacionados con la planeación. Como lo ha determinado esta Suprema Corte en distintas ocasiones, aquí el criterio de validez de los actos pasa por la comprobación de la congruencia, coordinación y ajuste.

111. Por tanto, como el Poder Ejecutivo no se limitó a evaluar la congruencia, coordinación y ajuste del proyecto de desarrollo urbano municipal con los estatales, sino que desbordó sus atribuciones para condicionar la aprobación de esos proyectos a que el Municipio ajuste sus límites territoriales, debe declararse la invalidez del oficio impugnado.

112. Debe precisarse que esta Sala no considera que las autoridades estatales tengan vedado hacer constar alguna preocupación territorial al momento de emitir sus observaciones, lo que bien podrían incluir en sus evaluaciones; lo que tienen prohibido constitucionalmente es asumir la facultad de definir un conflicto territorial y fijar un límite específico e imponer su solución condicionando la aprobación de los planes municipales a la solución territorial que defiendan, pues esa aprobación no sólo puede depender de los criterios de congruencia, coordinación y ajuste a que se ha hecho referencia.

¹⁶ Tesis aislada 1a. CXXXI/2014 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 866 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2006100, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS DEBEN DESARROLLARSE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



113. Finalmente, esta Sala precisa que nada de lo aquí resuelto supone prejuzgar sobre el eventual diferendo territorial que podría ventilarse y resolverse en las vías ordinarias previstas en el Congreso Local, en caso de que alguno de los Municipios estime conveniente intentarla. Todo lo que ahora se decide es que el Poder Ejecutivo no puede condicionar la aprobación de un proyecto de Plan de Desarrollo Urbano a que el Municipio solicitante modifique sus límites territoriales al criterio de ese Poder.

IX. EFECTOS

114. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

115. Al haber calificado como fundado el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, esta Primera Sala declara la invalidez del oficio de número ***** , de fecha de veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, emitido por la directora general de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México, en el cual se emitieron observaciones al proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Tultepec, para el efecto de que la dependencia correspondiente vuelva a evaluar al proyecto presentado y en el plazo legal correspondiente emita su dictamen removiendo el obstáculo de límites territoriales mencionado.

X. DECISIÓN

116. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del oficio número ***** , de fecha veintiséis de marzo del año dos mil veintiuno, emitido por la directora general de



Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México.

TERCERO.—Publíquese esta ejecutoria conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la ley reglamentaria de la materia.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero contra consideraciones y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra del emitido por 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 de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CXXXI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 41/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 345, con número de registro digital: 24470.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (LA OMISIÓN POR PARTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE ETIQUETAR Y ASIGNAR RECURSOS ECONÓMICOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS QUE OSTENTEN LOS CARGOS DE SÍNDICO PROCURADOR Y SÍNDICO HACENDARIO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 98 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA EN RELACIÓN CON EL 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA INTERVENIR EN JUICIO EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO EL ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL UNO).



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDIA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 22, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDIA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL GOBIERNO ESTATAL DE FINANCIAR Y EJECUTAR LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL EN UN TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN A SU PATRIMONIO, ASÍ COMO AL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE ÉSTE TIENE CONFERIDAS EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD SANITARIA DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO AL MECANISMO DE COORDINACIÓN DESPLEGADO (LA OMISIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA DE FINANCIAR Y EJECUTAR LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

XII. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD. ES UN MECANISMO POR EL QUE EL ESTADO GARANTIZA A LAS PERSONAS EL ACCESO EFECTIVO A LOS SERVICIOS MÉDICOS-QUIRÚRGICOS, FARMACÉUTICOS Y HOSPITALARIOS QUE SATISFAGAN DE MANERA INTEGRAL LAS NECESIDADES



DE SALUD, MEDIANTE ACCIONES EJECUTADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, ASÍ COMO POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 77 BIS 1 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XIII. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD. CORRESPONDE TANTO AL EJECUTIVO FEDERAL COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES EN LA MATERIA, PARA LO CUAL ÉSTAS DESTINARÁN LOS RECURSOS QUE RECIBAN PROVENIENTES DE AQUEL SISTEMA PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA MÉDICA DE CONFORMIDAD CON EL PLAN MAESTRO QUE ELABORE LA SECRETARÍA DE SALUD EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 77 BIS 5 Y 77 BIS 10 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XIV. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD. CORRESPONDE SOLIDARIAMENTE A LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS BENEFICIARIOS SU FINANCIAMIENTO PARA QUE CON UNA PARTE DE LOS RECURSOS DISPONIBLES SE CONSTITUYA EL FONDO DE PREVISIÓN PRESUPUESTAL PARA GASTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA ATENCIÓN PRIMARIA Y ESPECIALIDADES BÁSICAS EN AQUELLOS ESTADOS CON MAYOR MARGINACIÓN SOCIAL, POR LO QUE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS A ESTOS ÚLTIMOS SE REALIZA CON CARGO A DICHO FONDO CONFORME A LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS EMITIDAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 77 BIS 11, 77 BIS 12, 77 BIS 13, 77 BIS 17 Y 77 BIS 18 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XV. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD. OPERA A TRAVÉS DE UN FIDEICOMISO CONSTITUIDO CON EL OBJETO DE CREAR UN MECANISMO ÁGIL Y TRANSPARENTE QUE PERMITA AL GOBIERNO FEDERAL LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS CON CARGO AL FONDO DE PROTECCIÓN CONTRA GASTOS CATASTRÓFICOS O AL FONDO DE PREVISIÓN PRESUPUESTAL.

XVI. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD. EL COMITÉ TÉCNICO DEL FIDEICOMISO CONSTITUIDO ES EL ÓRGANO FACULTADO PARA AUTORIZAR LOS MONTOS SOLICITADOS, ASÍ COMO LAS AMPLIACIONES Y MODIFICACIONES A LOS MISMOS PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS



FINANCIEROS Y PAGOS CON CARGO AL FONDO DE PREVISIÓN PRESUPUESTAL EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA REGLA DE OPERACIÓN 19 QUE LO RIGE.

XVII. SALUBRIDAD LOCAL EN EL ESTADO DE OAXACA. GESTIONES REALIZADAS POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL CON EL FIN DE OBTENER RECURSOS ECONÓMICOS PROVENIENTES DEL FIDEICOMISO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL EN UN TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR.

XVIII. SALUBRIDAD EN EL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, ESTADO DE OAXACA. ES INEXISTENTE LA OMISIÓN ATRIBUIDA A LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CONSISTENTE EN NO ASIGNAR RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL EN UN TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR, AL SER FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LA ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (LA OMISIÓN POR PARTE DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE ETIQUETAR Y ASIGNAR RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

XIX. SALUBRIDAD EN EL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, ESTADO DE OAXACA. ES INEXISTENTE LA OMISIÓN ATRIBUIDA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CONSISTENTE EN NO ASIGNAR RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL UBICADO EN UN TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR, AL NO HABER SIDO SOLICITADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL LA ASIGNACIÓN DE UNA PARTIDA PARA TAL EFECTO EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y NO TENER AQUELLA FACULTAD PARA LA ASIGNACIÓN DE TALES RECURSOS (LA OMISIÓN POR PARTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE ETIQUETAR Y ASIGNAR RECURSOS ECONÓMICOS



PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

XX. SALUBRIDAD EN EL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, ESTADO DE OAXACA. ES INEXISTENTE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE NO ENTREGAR AL GOBIERNO ESTATAL LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDEICOMISO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD PARA LA EJECUCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL EN UN TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR, TODA VEZ QUE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE TALES RECURSOS NO SE CONCLUYÓ POR CAUSAS AJENAS A ESE PODER (LA OMISIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE ENTREGAR AL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA LOS RECURSOS ECONÓMICOS ASIGNADOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

XXI. SALUBRIDAD GENERAL. LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y DE LAS AUTORIDADES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN LA MATERIA ESTÁ DETERMINADA POR LOS CONVENIOS QUE CELEBREN CON LOS GOBIERNOS ESTATALES Y POR LO QUE DISPONGAN LOS ORDENAMIENTOS LOCALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 393 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XXII. SALUBRIDAD LOCAL EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA MATERIA ESTÁ DETERMINADA POR LA EXISTENCIA DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS CON EL EJECUTIVO ESTATAL O DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LOS CUALES SE ESTABLEZCAN LAS ACCIONES QUE DEBAN DESPLEGAR PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN SU TERRITORIO, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 12 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA Y 3, 5, 13 Y 14 DE LA LEY ESTATAL DE SALUD DE LA ENTIDAD.

XXIII. SALUBRIDAD EN EL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, ESTADO DE OAXACA. LA OMISIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE FINANCIAR, INICIAR Y CONCLUIR LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL



GENERAL EN UN TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR CONSTITUYE UN INCUMPLIMIENTO AL MECANISMO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES DESPLEGADO POR AMBAS PARTES QUE IMPIDE A ESTE ÚLTIMO, EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD SANITARIA ESTATAL, VIGILAR Y ASEGURAR EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS LA DEBIDA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN SU TERRITORIO (INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA DE FINANCIAR, INICIAR Y CONCLUIR LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

XXIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE OBLIGA AL GOBERNADOR DEL ESTADO DE OAXACA A INFORMAR, EN UN PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA, SOBRE LAS ACCIONES CONCRETAS PARA EL INICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL EN EL TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR Y, CON POSTERIORIDAD, A INFORMAR PERIÓDICAMENTE SOBRE EL AVANCE DE LA OBRA HASTA SU TOTAL CONCLUSIÓN E INICIO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LAS INSTALACIONES CONSTRUIDAS (INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA DE FINANCIAR, INICIAR Y CONCLUIR LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).

XXV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE OBLIGA AL GOBERNADOR DEL ESTADO DE OAXACA A INICIAR, EN UN PLAZO DE DIECIOCHO MESES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA, LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL CONSTRUIDO EN EL TERRENO DONADO POR EL MUNICIPIO ACTOR O, EN SU CASO, ELEGIR OTRA VÍA DE FINANCIAMIENTO Y DEMOSTRAR AVANCES SIGNIFICATIVOS RESPECTO DE LA SOLICITUD DE FONDOS ECONÓMICOS (INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA DE FINANCIAR, INICIAR Y CONCLUIR LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DEL MUNICIPIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2015. MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA. 24 DE MAYO DE 2022. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete.**

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por escrito presentado el veintitrés de junio de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celestino Rivera Galicia y Juventino Guillermo Guzmán Chávez, con el carácter de síndico procurador y síndico hacendario, respectivamente, del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Huajuapan de León, Estado de Oaxaca, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

1) El gobernador del Estado de Oaxaca:

a. La inminente violación a los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución General; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño; y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en específico, el derecho a la salud y sus garantías constitucionales en contra de la población del Municipio actor.

b. Las omisiones consistentes en: (i) no coordinarse con el Gobierno Federal; (ii) no cuidar el cumplimiento del derecho a la salud y expedir las órdenes correspondientes; (iii) no supervisar a sus subalternos –secretario de Salud y director general de Servicios de Salud–; (iv) no asignar los recursos económicos que la



Federación entregó; (v) no dictar las medidas urgentes y necesarias para la conservación de la salubridad pública en el Estado; (vi) no cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; (vii) no prevenir la violación a los derechos humanos; y, (viii) no iniciar y concluir la construcción de la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas".

2) El secretario de Salud y el director general de los Servicios de Salud:

a. La inminente violación a los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución General; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño; y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en específico, el derecho a la salud y sus garantías constitucionales en contra de la población del Municipio actor.

b. Las omisiones consistentes en: (i) no celebrar un convenio con el Gobierno Federal; (ii) no cuidar el cumplimiento del derecho a la salud ni expedir las órdenes correspondientes; (iii) no dictar las medidas urgentes y necesarias para la conservación de la salubridad pública en el Estado; (iv) no cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; (v) no prevenir la violación a los derechos humanos; y, (vi) no iniciar y concluir la construcción de la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas".

3) Las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión:

a. La inminente violación a los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución General; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño; y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en específico, el derecho a la salud y sus garantías constitucionales en contra de la población del Municipio actor.



b. Las omisiones consistentes en: (i) no etiquetar y asignar recursos económicos para la construcción de la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas"; y, (ii) no prevenir la violación a los derechos humanos.

4) El secretario de Hacienda y Crédito Público del Ejecutivo Federal:

a. La inminente violación a los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución General; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño; y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en específico, el derecho a la salud y sus garantías constitucionales en contra de la población del Municipio actor.

b. Las omisiones consistentes en: (i) no entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca los recursos económicos asignados por el Congreso de la Unión para la construcción de la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas"; (ii) no cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y, (iii) no prevenir la violación a los derechos humanos.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** El Municipio actor señaló los que a continuación se sintetizan:

1) En el año dos mil trece, el gobernador, el secretario de Salud y el director general de los Servicios de Salud, todos del Gobierno del Estado de Oaxaca, se comprometieron con el Municipio actor a iniciar la construcción de la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas", por lo que el cinco de febrero de dos mil catorce se colocó la primera piedra para su construcción. **Cabe señalar que la obra se efectuaría en un terreno donado por el propio Municipio de Huajuapán de León.**

Las anteriores acciones fueron consecuencia del hecho acaecido el día veintisiete de enero de dos mil catorce, en el que una mujer solicitó los servicios



del Hospital Pilar Sánchez Villavicencio del Municipio de Huajuapán de León, sin embargo, a falta de la infraestructura necesaria, personal especializado y recursos económicos para brindarle atención médica, dio a luz en la parte exterior del Hospital. Por ello, se integró el expediente de responsabilidades administrativas ***** del índice de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado.

2) El veintiocho de abril de dos mil catorce, el secretario de Salud y el director general de los Servicios de Salud del Gobierno Estatal declararon ante medios de comunicación que no existían recursos suficientes para la construcción del hospital, al no haber autorizado el Gobierno Federal los recursos necesarios para su construcción.

3) El catorce de mayo de dos mil quince, se promovió juicio de amparo ante el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Mixta del Décimo Tercer Circuito, identificado con el número *****. Posteriormente, el dieciocho de mayo de ese año, el Municipio actor fue notificado mediante el acuerdo de quince de mayo de dos mil quince, sobre la admisión de la demanda únicamente respecto de los promoventes del juicio en su carácter de ciudadanos y el desechamiento respecto al Municipio actor puesto que era autoridad, por lo que la materia de la controversia constitucional no está pendiente de resolver en dicho juicio de amparo.¹

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor hace valer, en síntesis, los siguientes:

1) Se viola el artículo 1o. constitucional, ya que las autoridades de Oaxaca tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de la población del Municipio actor, en cuyo cumplimiento no puede alegarse la falta de recursos económicos en virtud de la interdependencia de los derechos humanos. Así, el cumplimiento de las obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promocionar el derecho a la salud tendrá impacto en otros derechos, de modo que

¹ Cabe señalar que el siete de marzo de dos mil dieciséis se dictó sentencia en el juicio de amparo ***** radicado en el Juzgado Tercero de Distrito del Decimotercer Circuito del Estado de Oaxaca, en el sentido de sobreseer el juicio por falta de interés legítimo de *****.



su violación trae como consecuencia la transgresión de otros derechos fundamentales de la población, tales como el derecho a la vida y a una vida digna.

De igual forma, los derechos humanos son obligaciones del Estado que permiten exigir conductas respecto de casos particulares, así como sobre la adopción de medidas; por ello, el derecho a la salud en relación con las referidas obligaciones se concreta: (i) en el respeto de los agentes estatales de no violar con su actuación el derecho a la salud a ninguna persona, (ii) proteger a la persona vulnerada en su derecho a la salud por otros particulares, (iii) el deber de los agentes estatales de proveer los elementos necesarios para conseguir una buena salud, y (iv) el deber de dar a conocer el significado de una buena salud. Por tal razón, el Estado no sólo tiene la simple abstención de violar el derecho a la salud, sino un cúmulo de obligaciones que no son cumplidas por los Poderes demandados.

En este sentido, la obligación de garantizar conlleva asegurar la realización de los derechos humanos para todos, lo que exige la remoción de toda restricción a los mismos y la provisión de los recursos necesarios, por ello, el Estado debe organizar todo un aparato gubernamental que asegure el ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, los Poderes demandados no cumplen con la obligación al omitir planear metas o mecanismos de control, además no aseguran a los habitantes del Municipio actor el derecho a la salud ni remueven las restricciones a los derechos, al contrario, las imponen para no cumplir con su obligación y no proveen los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todas las personas sean sustantivamente iguales.

Al respecto, el contenido esencial del derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer, sin que se justifique su imposibilidad por la escasez de recursos económicos. De tal modo, que el Estado y sus políticas no pueden estar debajo de esos mínimos. Consecuentemente, el Municipio actor aduce que los medios y contenidos que materializan el derecho a la salud deben tener las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

La obligación de proteger va dirigida a los agentes estatales para crear el marco jurídico –como un presupuesto y etiquetar recursos– y la maquinaria



institucional necesaria –hospitales, clínicas y consultorios– para prevenir la violación de derechos humanos, por lo que deben desplegarse múltiples acciones a fin de proteger a las personas de interferencias de la autoridad, sin que a la fecha se haya efectuado a pesar de la necesidad de la población del servicio de salud.

La obligación de respetar implica no interferir o poner en peligro los derechos humanos, por lo que su cumplimiento es inmediato. Así, esta obligación del Estado se cumple mediante abstenciones y se viola con acciones como las que despliegan los Poderes demandados, pues a falta de infraestructura necesaria, personal especializado y recursos económicos para brindar atención médica en el Hospital Pilar Sánchez Villavicencio, una persona dio a luz en la parte exterior del mismo.

En estas condiciones, los derechos humanos son indivisibles, de modo que los Estados no están autorizados para proteger y garantizar una determinada categoría de derechos en contravención de otros, pues la realización de los derechos humanos sólo puede alcanzarse mediante el cumplimiento conjunto de todos ellos.

Por otra parte, cobra relevancia el principio del interés superior del niño en relación con el derecho a la salud, puesto que la protección efectiva y eficiente de dicho derecho fundamental conlleva, por un lado, el deber de continuidad en los tratamientos para la recuperación de la salud y, por otro, la prestación de un servicio oportuno, de calidad, universal e integral. Así, la continuidad en la prestación del servicio es un elemento definitorio del derecho fundamental a la salud, que no puede ser desconocido, siendo inadmisibles la abstención de la prestación del servicio o interrumpir el tratamiento de salud por la falta de presupuesto o por razones administrativas.

En el plano internacional, los derechos fundamentales de los niños y de las niñas gozan de una amplia protección, tal como se advierte de la Declaración de los Derechos del Niño, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Sociales, Económicos y Culturales y de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. En particular, la citada Declaración permite concluir



que todos los niños del mundo gozan de derechos humanos con independencia de su lugar de nacimiento, de su raza, de su género o cualquier otra condición social, los cuales no son producto de una concesión y son aplicables por igual a todos los niños. Además, tanto los derechos civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales se relacionan estrechamente y se orientan a buscar el desarrollo integral de los menores. De tal modo que es necesario asegurar el bienestar y el desarrollo de la niñez como condición para el respeto de su dignidad humana. Y finalmente, que la familia cumple un papel destacado en la vida de los menores.

2) Se viola el artículo 4o. de la Constitución General, que reconoce el derecho fundamental a la salud del pueblo del Municipio de Huajuapán de León, debido a las omisiones que se imputan a los Poderes demandados.

3) Los Poderes demandados violan el artículo 14 de la Constitución General que prevé la garantía de audiencia, en perjuicio de la población del Municipio actor, pues de manera ilegal se les priva de sus derechos sin mediar juicio previamente y sin que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

4) Se transgrede el artículo 16 constitucional que contiene la garantía de legalidad, en perjuicio de la población del Municipio actor, porque las omisiones reclamadas constituyen actos de molestia que carecen de motivación y fundamentación legal.

CUARTO.—Artículos que se estiman violados. Los preceptos que se estiman vulnerados son el 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución General; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

QUINTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil quince, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a



la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 38/2015; asimismo, por conexidad,² se ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de veintinueve de junio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal; no así al secretario de Salud y al director general de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, ni al secretario de Hacienda y Crédito Público, al ser órganos subordinados de los Poderes Ejecutivos Estatal y Federal, respectivamente, por lo que mandó emplazar a los Poderes demandados para que formularan su contestación. También ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. La Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Oaxaca contestó, en síntesis, lo siguiente:

1) Causas de improcedencia.

a. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que el Municipio actor carece de interés legítimo. Lo anterior, puesto que el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Salud, ha cumplido, en el ámbito de su competencia, con su deber de ministrar los servicios de salud al Municipio actor y a sus habitantes.

Sustenta su conclusión, en las tesis 1a. CXIX/2014 (10a.) y 1a. CXVIII/2014 (10a.), de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS

² En virtud de que ya se había turnado la controversia constitucional 30/2015, la cual fue desechada, pues el promovente no contaba con la representación legal del Municipio.



TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTAN SU ESFERA DE ATRIBUCIONES." e "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.", respectivamente.

b. Se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el acto controvertido es inexistente. Ello, debido a que de autos no se advierte la existencia de la omisión reclamada consistente en la construcción de la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas"; asimismo, porque la Secretaría de Salud estatal ha estado cumpliendo, en el ámbito de sus atribuciones, con la prestación del servicio de salud pública en el Municipio actor y a sus habitantes.

De igual forma, la inexistencia de la omisión imputada al Poder Ejecutivo estatal deriva de las pruebas documentales que acompañan en su contestación.

2) Contestación de los conceptos de invalidez.

La controversia constitucional es improcedente e infundada, toda vez que el Poder Ejecutivo no ha violado los derechos humanos que aduce el Municipio actor, ni de su población dado que el servicio de salud pública se ha prestado en el hospital general ubicado en esa localidad.

Cabe señalar que en el presupuesto del Estado de Oaxaca destinado para el servicio de salud pública, no se contempla partida alguna para la construcción o ampliación del Hospital Regional de Huajuapán de León y, por ende, que dé causa a la reclamación de su construcción.

La edificación o ampliación de hospitales para proporcionar los servicios de salud a la población le corresponde a la Federación, pues el Estado de



Oaxaca carece de capacidad financiera para realizar dichos proyectos, además, la Secretaría de Salud Pública Federal es la encargada de aprobar la construcción de nuevos centros hospitalarios y dotarlos de equipo para su adecuado funcionamiento.

Al respecto, de acuerdo con los artículos 19, párrafo primero y 24 de la Ley General de Salud, se advierte que los recursos administrativos, materiales y financieros con los cuales el Poder Ejecutivo opera, por conducto de la Dirección de Servicios de Salud, los recibe directamente de la Federación y los administra en términos del artículo 46 de la citada ley general.

En este sentido, si bien el Poder Ejecutivo Estatal tiene facultades para construir, ampliar o remodelar hospitales regionales que fueron edificados por la Secretaría de Salud Federal, de conformidad con los artículos 13, apartado A y B en relación con el 4o., ambos de la Ley General de Salud, la ausencia de las referidas remodelaciones no puede considerarse como una violación a los derechos fundamentales reclamados y, por ende, se niegan las omisiones imputadas.

Tan no hay omisión, que de acuerdo con los artículos 3o., último párrafo, de la Ley Estatal de Salud y 3o. del Decreto 27 publicado el veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis en el Periódico Oficial Local, el Poder Ejecutivo se ha coordinado con el organismo público descentralizado "Servicios de Salud de Oaxaca" para realizar los trámites y gestiones necesarios ante las autoridades federales para la liberación y autorización de los recursos económicos para la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas", tal como se desprende de las diversas pruebas documentales ofrecidas con la contestación.

SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal contestó, en síntesis, lo siguiente:

1) Causas de improcedencia.

a. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, en relación con el artículo 10, fracción I, de la ley



reglamentaria de la materia, al no tener el Municipio actor interés legítimo para promover en esta vía en contra de la omisión de entregar al Gobierno Estatal el recurso económico etiquetado para la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas", pues no resiente una afectación a sus atribuciones ni un principio de afectación.

Lo anterior, puesto que de la lectura integral de la demanda se advierte que los conceptos de invalidez se encuentran encaminados a sostener la inconstitucionalidad de los actos impugnados que a juicio del Municipio actor, violan el derecho a la salud, el interés superior del menor, la garantía de audiencia y el principio de legalidad. Máxime que aduce violaciones a los derechos de su población, mas no una invasión de sus competencias y atribuciones.

Consecuentemente, el Municipio actor no plantea una litis cuyo parámetro de constitucionalidad sea alguna competencia o atribución transgredida, por lo que no puede ser materia de este medio de control constitucional.

No pasa desapercibido que en la controversia constitucional 32/2012, se reconoció legitimación activa al Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, para alegar la violación a derechos de los pueblos indígenas, lo cual constituía una excepción a la regla relativa a que los Municipios carecen de interés legítimo para combatir violaciones al artículo 2o. constitucional, pues se funda en el hecho de que el Ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres y los actos controvertidos atentaron contra el modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño. Lo cual no acontece en el presente caso.

b. Se actualiza la causa de sobreseimiento contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, al ser inexistente la omisión de entregar al Gobierno Estatal los recursos económicos para la obra denominada "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas".

Lo anterior, porque el análisis de este tipo de actos está condicionado a la existencia de una disposición constitucional o legal expresa, de la cual se desprenda una obligación que ha sido incumplida, para actualizar una omisión. En consecuencia, si la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar



anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, y para los ejercicios dos mil catorce y dos mil quince no hay referencia alguna sobre la entrega de los recursos económicos necesarios para la construcción de la referida obra, se concluye que los actos atribuibles al Poder Ejecutivo Federal son inexistentes. Máxime, que no existe una ley posterior en que se haya etiquetado recurso alguno para los fines que aduce el Municipio actor, de acuerdo con el artículo 126 constitucional.

Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo Federal integra el Presupuesto de Egresos con base en los anteproyectos realizados por las dependencias y entidades, la Cámara de Diputados es quien autoriza la distribución de los recursos correspondientes, por lo que no es jurídicamente correcto afirmar que el Ejecutivo Federal omitió entregar los recursos económicos para la construcción de la obra de mérito.

Asimismo, para reafirmar la anterior conclusión, el Municipio actor demanda al Congreso de la Unión la omisión de etiquetar y asignar recursos para la construcción de la obra, lo que permite concluir que no hay omisión del Poder Ejecutivo Federal de entregar al Gobierno Estatal dichos recursos, pues no puede entregar aquello que no se etiquetó en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2) Contestación de los conceptos de invalidez.

El Municipio actor atribuye al Poder Ejecutivo Federal la supuesta omisión de entregar al Gobierno Estatal los recursos económicos etiquetados por el Congreso de la Unión para la construcción de la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas, lo cual vulnera el derecho a la salud de los habitantes del Municipio de Huajuapán de León.

Lo anterior es infundado, en primer lugar, debido a que la Cámara de Diputados no etiquetó recurso alguno en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales dos mil catorce y dos mil quince para la construcción de la referida obra y, por ende, no existe la omisión atribuida al Poder Ejecutivo ni violación al derecho a la salud, al interés superior del menor, a la garantía de audiencia y al principio de legalidad.



En atención a ello, los demás actos atribuidos al Ejecutivo Federal consistentes en: (i) la omisión de cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud, de acuerdo a sus facultades, obligaciones y competencias; y, (ii) la omisión de prevenir las violaciones a los derechos humanos de acuerdo con sus facultades, obligaciones y competencias, son inexistentes.

Ello es así, puesto que si bien todas las autoridades del Estado Mexicano deben garantizar, entre otros derechos fundamentales, el derecho a la salud, ello debe realizarlo en el marco constitucional y legal correspondiente, tal y como se desprende del artículo 1o. constitucional.

Así, del marco jurídico aplicable no se concluye que el Poder Ejecutivo Federal tenga facultad u obligación concreta para otorgar los recursos económicos, al no haber sido etiquetados por la Cámara de Diputados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de dos mil catorce y dos mil quince; máxime que actualmente opera el Hospital General en el Municipio actor, el cual está a cargo del Gobierno Estatal. Además de que no se estableció en una ley posterior recurso alguno, en términos del artículo 126 constitucional.

Por otra parte, el Municipio actor no aduce la transgresión a su ámbito de atribuciones constitucionales, sino que se limita a argumentar la supuesta violación al derecho a la salud, al interés superior del menor, a la garantía de audiencia y al principio de legalidad a causa de la omisión del Ejecutivo Federal de entregar los recursos económicos etiquetados por el Congreso de la Unión.

En efecto, del marco constitucional (artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General) y convencional (artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, 10 y 11 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 24 y 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño), así como del marco legal en la materia (artículos 1o., 1o. Bis, 2o., 3o., 4o., 9o. y 13 de la Ley General de Salud), se concluye que los Municipios no tienen competencia de manera directa en materia de salud, sin embargo, las entidades federativas podrán, a través de un convenio previo, descentralizar los servicios de salud a los Municipios.



En el caso, es de destacar que el hospital general ubicado en el Municipio actor está a cargo del Gobierno Estatal, a través de la Secretaría de Salud local.

En estas condiciones, el Municipio actor al no contar con competencia constitucional o legal respecto del hospital general, no puede resentir afectación a su esfera de competencia y, por ende, no existe violación al derecho a la salud, al interés superior del menor, a la garantía de audiencia y al principio de legalidad. Considerar lo contrario, implicaría habilitar al Municipio actor plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de sus habitantes, sin importar si afectan o no su esfera de competencia, generando con ello un control abstracto que no es propio de la naturaleza de la controversia constitucional.

OCTAVO.—Contestación del Senado de la República. El Senado de la República contestó, en síntesis, lo siguiente:

1) Causas de improcedencia.

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, en relación con el 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que el acto reclamado consistente en la omisión de asignar o etiquetar recursos económicos no se encuentra dentro de las facultades del Senado de la República.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución General establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que se advierta la participación del Senado. De modo que, para analizar una omisión, previamente debe determinarse su existencia en relación con un deber o una conducta de hacer incumplida del Poder demandado, lo cual afecta al actor. Sustenta lo anterior en la tesis 2a. XLII/2012 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AL SER INEXISTENTE LA OMISIÓN ALEGADA POR EL MUNICIPIO ACTOR EN EL SENTIDO DE QUE EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO NO SE HIZO CARGO DEL SOSTENIMIENTO DE LOS PROCESADOS Y/O SENTENCIADOS DEL FUERO COMÚN UBICADOS EN LA CÁRCEL MUNICIPAL, PROCEDE DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO."



Lo cual no acontece en el caso, ya que en la aprobación y emisión del Presupuesto de Egresos de la Federación no participa el Senado de la República, al ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

2) Contestación de los conceptos de invalidez.

a. En cuanto al acto reclamado consistente en la omisión de etiquetar y asignar recursos económicos para la construcción de la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas, el Senado de la República no tiene competencia para emitir dichos actos, al ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, pues estimar lo contrario, sería vincular al Senado con dicha obligación, lo que violaría el principio de legalidad.

b. Respecto al acto combatido relativo a la omisión de prevenir las violaciones a los derechos humanos, es infundado, pues el Senado de la República ha aprobado y emitido diversas leyes en materia de salud, así como ha suscrito tratados y convenios internacionales sobre dicha materia. Entre ellos, la reforma constitucional al artículo 4o. en materia de salud publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, la cual dio origen a la Ley General de Salud; la reforma constitucional al artículo 2o., apartado B, fracción III, constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno; así como la ratificación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de febrero de dos mil cinco.

NOVENO.—**Contestación de la Cámara de Diputados.** La Cámara de Diputados contestó, en síntesis, lo siguiente:

1) Contestación a los hechos.

En relación con la relatoría de todos los hechos manifestados en la demanda de controversia constitucional, la Cámara de Diputados no los afirma ni los niega, por no ser un hecho propio de dicha Cámara.

2) Causas de improcedencia.



a. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, inciso b), de la Constitución General, porque el Municipio actor carece de interés legítimo.

Lo anterior, puesto que el Municipio actor promueve la controversia constitucional en defensa de los intereses de su población, por lo que su justificación se basa en la preservación de la regularidad constitucional derivada de la obligación del Estado de observar el derecho a la salud y no expone de manera concreta afectación alguna a su esfera de competencia o, al menos, un principio de afectación en relación con los actos reclamados.

Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que el Municipio plantee argumentos tendientes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afecta o no su esfera competencial, efectuando con ello un control abstracto.

b. Se actualiza la causa de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción VII y 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, al ser extemporánea la impugnación de los actos controvertidos que se atribuyen a la Cámara de Diputados.

El Municipio actor reclama la omisión de etiquetar y asignar recursos económicos para la construcción de la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas, así como la abstención de prevenir las violaciones a los derechos humanos.

Cabe señalar que el Municipio actor impugna un acto negativo derivado de un acto positivo, como lo es la expedición del Presupuesto de Egresos de la Federación de dos mil quince, por lo que si se controvierte la omisión de etiquetar y asignar los recursos económicos, la impugnación debió efectuarse respecto del instrumento presupuestario.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación de dos mil quince, el cual constituye un acto administrativo, debió impugnarse dentro de los



treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

No pasa desapercibido el criterio contenido en la tesis P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", el cual no resulta aplicable al presente caso, dado que se impugnó un acto negativo (etiquetar y asignar recursos económicos) derivado de un acto positivo (expedición del Presupuesto de Egresos de la Federación), cobrando vigencia el término establecido en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, así como la tesis de P./J. 113/2010, rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE."

3) Contestación a los conceptos de invalidez.

Los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor son infundados, pues derivan de una interpretación errónea de los preceptos constitucionales y convencionales que aduce transgredidos, así como del sistema de distribución y asignación de recursos presupuestarios que corresponden a los Municipios, lo que a su juicio genera una supuesta omisión absoluta de competencia obligatoria consistente en la asignación de recursos económicos para la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas.

Así pues, a fin de determinar la existencia de la supuesta omisión reclamada es necesario remitirse al marco normativo del derecho fundamental a la salud.

El artículo 4o. constitucional prevé el derecho a la salud y su protección, el cual se sustenta en que toda persona tiene derecho a vivir en condiciones óptimas de salud física y mental, en un medio ambiente adecuado para ese fin, lo que representa para el Estado la obligación de crear mecanismos, planes y programas de gobierno tendentes a conseguir ese objetivo.



Al respecto, en el amparo en revisión 173/2008 se sostuvo que el derecho a la salud tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población; además, dicho derecho fundamental entraña libertades y derechos, tales como el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Apoya lo anterior en la tesis 1a. LXV/2008, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

A nivel internacional, el derecho a la salud se encuentra previsto en los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respecto a este último instrumento internacional, en la Observación General número catorce del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, se advierte que el derecho a la salud implica una gama de acciones dirigidas a promover las condiciones en las cuales se desarrollan las personas a fin de llevar una vida sana.

A propósito de lo anterior, la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 378/2014 determinó, derivado de la interpretación del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dicho precepto establece dos clases de obligaciones, a saber, de contenido y de resultado. Apoya lo anterior en la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.), de rubro: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO."

Por su parte, de los artículos 1o., 1o. Bis, 2o., 5o., 6o., fracción I, 23, 24 y 25 de la Ley General de Salud, se advierte, en particular, que dicha ley general es reglamentaria del derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 4o. constitucional; que el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública federal y local, así como por las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud; y, que el Sistema Nacional de Salud tiene como objetivo primario proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos.



Lo anterior, permite concluir que el derecho a la salud representa para el Estado la obligación de garantizar a todas las personas el disfrute de servicios de salud por medio de la atención médica y, para cumplir con esta obligación de rango constitucional se constituyó el Sistema Nacional de Salud. Apoya lo manifestado en la tesis P. XVI/2011, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN."

Si bien el Estado tiene el objetivo de obtener el nivel más alto posible del derecho a la salud a través del Sistema Nacional de Salud, lo cierto es que debe atender al Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil quince que contempla aportaciones que de manera sectorial y programática han sido asignadas al rubro de salud, así como en el ramo 33 que establece las aportaciones federales otorgadas al Estado de Oaxaca en ese mismo rubro.

Por tanto, la presunta omisión de etiquetar y asignar los recursos económicos es infundada, pues del marco constitucional y convencional no se advierte la obligación específica de realizar dicho acto, debido a que el Municipio actor demanda ello a partir de una interpretación incorrecta de los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución General; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A pesar de ello, el derecho a la salud se satisface por el Estado a través del establecimiento del Sistema Nacional de Salud, el cual tiene el objetivo de garantizar a toda persona el disfrute de los servicios de salud.

DÉCIMO.—**Pruebas para mejor proveer.** Con base en el análisis del material probatorio contenido en autos, mediante acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil quince, el Ministro instructor requirió:

1) Al Poder Ejecutivo Federal, que informara sobre el estatus del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P.", respecto del cual la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud emitió el certificado de necesidad No. CDN-6786/OAX-597/2014,



y que remitiera la documentación que obrara en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con el referido proyecto.

2) A la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que remitiera la documentación que obrara en su poder respecto de la proposición con punto de acuerdo "Por la que exhorta al titular del Gobierno del Estado de Oaxaca a informar sobre los montos, ejecución de los recursos y avances en la construcción de la extensión del Hospital Pilar Sánchez Villavicencio, en el Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, a fin de garantizar el acceso a los servicios de salud en la entidad", aprobada por la LXII Legislatura en el tercer año de ejercicio, así como el oficio SAF/124/2015 suscrito por la subsecretaria de Administración y Finanzas del Estado de Oaxaca, a que hace referencia el diverso oficio UCVPS/943/2015, de catorce de mayo de dos mil quince, suscrito por el titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Salud.

Por oficio DGAJ/DAYC/307/2015, recibido el once de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Verónica Silva Muñoz Núñez, delegada designada por la Cámara de Senadores, desahogó el requerimiento formulado en proveído de veintisiete de noviembre de dos mil quince.

Mediante oficio 5.1844/2016, recibido el cuatro de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Armando Fernández Rocha, delegado designado por el Poder Ejecutivo Federal, desahogó parcialmente el requerimiento formulado en proveído de veintisiete de noviembre de dos mil quince y solicitó una prórroga de diez días para exhibir la documentación relacionada con el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P.", respecto del cual la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud Federal emitió el certificado de necesidad No. CDN-6786/OAX-597/14.

Por acuerdo de cinco de enero de dos mil dieciséis, se tuvieron por desahogados los requerimientos hechos a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal y se concedió a este último un plazo de diez días hábiles para exhibir la documentación faltante.



Mediante oficio 5.0087/2016, recibido el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, Ricardo Celis Aguilar Álvarez, delegado designado por el Poder Ejecutivo Federal, desahogó el requerimiento formulado en proveído de cinco de enero de dos mil dieciséis al informar el estatus del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P." ante la Secretaría de Salud y exhibió toda la documentación relacionada con dicho proyecto.

En seguimiento a los informes y documentos rendidos, por acuerdo de cinco de febrero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor requirió al Poder Ejecutivo de Oaxaca:

1) Que informara sobre qué acciones está llevando a cabo en relación con el convenio de colaboración celebrado con la fundación *****, en específico, para la ejecución de la obra de "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León".

2) Que manifestara si existe un calendario para la ejecución de la referida obra.

3) Que informara si continuaría con el trámite que inició con la Federación, a través de la Secretaría de Salud Federal, para la asignación de recursos atinentes a la ejecución de la obra.

Por oficio CJGEO/DGTSPJ/JDCC/612/2016, depositado el veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis en la oficina de correos de la localidad y recibido el dos de marzo de ese año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Víctor Hugo Alejo Torres, consejero jurídico del Gobierno de Oaxaca desahogó el requerimiento formulado en proveído de cinco de febrero de dos mil dieciséis.

DÉCIMO PRIMERO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

DÉCIMO SEGUNDO.—Cierre de la instrucción. Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.



DÉCIMO TERCERO.—**Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Huajuapán de León y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, las Cámaras del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, en la que no se combaten normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.** En términos del 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,³ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor impugnó de las autoridades a las que posteriormente se reconoció el carácter de demandadas, los actos que a continuación se transcriben:

"a) Del **Gobernador Constitucional** del Estado Libre y Soberano de Oaxaca **demando:**

³ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



"1. La eminente violación a los derechos humanos contemplados en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principio segundo de la Declaración de los Derechos de los Niños y de las Niñas, el artículo 24 del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles violando de manera flagrante el derecho humano a la protección a la salud y las garantías constitucionales que lo contemplan en contra de la población en su conjunto del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca. Violación que es consecuencia de las siguientes conductas:

"2. Omisión de coordinarse con el Gobierno Federal para (sic) respecto a la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió a través del secretario de Salud y director general de Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce en el Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"3. La omisión de cuidar el puntual cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, respecto al derecho humano a la protección a la salud, así como no expedir al efecto las órdenes correspondientes, respecto a la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud, construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"4. La omisión de supervisión que debe realizar respecto a su subalterno secretario de Salud y director general de Servicios de Salud de Oaxaca, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene, respecto a la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud, construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce en el Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, (sic)



"5. La omisión de asignar el recurso que la Federación le dio al Gobierno del Estado de Oaxaca, al secretario de Salud, director general de Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, para la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas, que se comprometió construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce en el Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, (sic)

"6. Omitir dictar las medidas urgentes necesarias de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene, para la conservación de la salubridad pública en el Estado de Oaxaca, concretamente en el Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca, respecto a la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud, construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"7. La omisión de cumplir con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano de la protección a la salud, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene respecto a la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"8. Abstenerse de prevenir las violaciones a los derechos humanos de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"9. Omisión de iniciar y terminar la construcción respecto a la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud, construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.



"...

"c) De ambas Cámaras del Congreso de la Unión demando: La eminente violación a los derechos humanos contemplados en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principio segundo de la Declaración de los Derechos de los Niños y de las Niñas, el artículo 24 del Pacto de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y violando de manera flagrante el derecho humano a la protección a la salud y las garantías constitucionales que lo contemplan en contra de la población en su conjunto del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca. Violación que es consecuencia de las siguientes conductas:

"1. Omisión de etiquetar y asignar recurso económico para la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió construir el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce en el Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"2. Abstenerse de prevenir las violaciones a los derechos humanos de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"d) Del secretario de Hacienda y Crédito Público de nuestro país, demando:

"1. La eminente violación a los derechos humanos contemplados en los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principio segundo de la Declaración de los Derechos de los Niños y de las Niñas, el artículo 24 del Pacto de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles violando de manera flagrante el derecho humano de la protección a la salud y las garantías constitucionales que lo contemplan en contra de la población en su conjunto del H. Ayuntamiento Constitucional



del Municipio de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca. Violación que es consecuencia de las siguientes conductas:

"2. Omisión de entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca el recurso económico etiquetado por el Congreso para la obra denominada Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió construir el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce en el Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"3. La omisión de cumplir con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano de la protección a la salud, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene, respecto a la obra Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas que se comprometió el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca a través del secretario de Salud y director general de los Servicios de Salud a construir en el terreno ubicado en la Agencia Aguadulce del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el año 2014, de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene.

"4. Abstenerse de prevenir las violaciones a los derechos humanos de acuerdo a las facultades, obligaciones y competencia que tiene."

De la lectura integral de la demanda y en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia,⁴ que prevé la posibilidad de corregir errores y de examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, esta Sala advierte que **el reclamo central del Municipio actor radica en la impugnación de lo que considera como omisiones en torno a la ejecución de un proyecto de obra**, que identifica como "Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas", específicamente:

⁴ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."



1) Del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:

- a.** La omisión de coordinarse con el Gobierno Federal.
- b.** La omisión de expedir las órdenes correspondientes.
- c.** La omisión de supervisar a sus subalternos.

d. La omisión de asignar los recursos que la Federación le entregó al Gobierno del Estado para la realización de la obra.

e. La omisión de dictar las medidas necesarias.

f. La omisión de iniciar y terminar la construcción de la obra.

2) Del Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados), la omisión de etiquetar y asignar recursos económicos para la ejecución del proyecto.

3) Del Poder Ejecutivo Federal, la omisión de entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca los recursos económicos asignados por el Congreso de la Unión para la ejecución del referido proyecto.

En cambio, los actos que el Municipio actor identifica como inminentes violaciones a determinados derechos humanos previstos en la Constitución General y en diversos instrumentos internacionales, así como el incumplimiento a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud, más que actos impugnados constituyen las consecuencias jurídicas que el Municipio actor atribuye a las omisiones arriba detalladas, por lo que no deben tenerse con el carácter de actos impugnados.

Ahora bien, por cuanto hace a la determinación de la existencia de las omisiones que se imputan a las autoridades demandadas, ello constituye precisamente la materia de fondo, por lo que no cabe pronunciarse en este momento al respecto.

Por la misma razón, debe desestimarse la causa de improcedencia hecha valer por el gobernador del Estado y por el Poder Ejecutivo Federal, relativa a la



inexistencia de los actos controvertidos, toda vez que su análisis involucra el fondo del asunto.⁵

TERCERO.—**Oportunidad.** Enseguida se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. Sin embargo, respecto a los actos omisivos, no se señala un plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras continúe la actitud omisa de la autoridad, dando lugar a consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día.

⁵ Sirve de apoyo la jurisprudencia: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, P./J. 92/99, con número de registro digital: 193266.

⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



Por tanto, tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."⁷

Ahora bien, en el considerando anterior se determinó que los actos impugnados en la presente controversia constituyen omisiones cuya existencia se analizará en el fondo, por lo que independientemente de que queden demostradas o no, dada la naturaleza del planteamiento, la controversia debe considerarse oportuna.

Lo anterior lleva a su vez a declarar infundada la causa de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados, relativa a que la demanda es extemporánea por impugnarse un acto negativo (la falta de previsión de recursos económicos) que deriva de un acto positivo (la expedición del Presupuesto de Egresos de la Federación), que debió combatirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación del instrumento presupuestario pues, contrario a ello, esta Sala ha determinado que en el caso se reclama de dicha Cámara la omisión en general de etiquetar y asignar recursos económicos para la ejecución de un proyecto de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, Oaxaca, y no el contenido del Presupuesto de Egresos de dos mil quince.

Esto es así, máxime que la asignación de recursos puede hacerse no sólo por la vía de Presupuesto de Egresos, sino también mediante ley posterior, como lo señala el artículo 126 de la Constitución General.

⁷ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.". Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XVIII, agosto de 2003, tesis P./J. 43/2003, página 1296, con número de registro digital: 183581.



CUARTO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución General,⁸ el Municipio de Huajuapán de León, perteneciente al Estado de Oaxaca es ente legitimado para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparecen Celestino Rivera Galicia y Juventino Guillermo Guzmán Chávez, con el carácter de síndico procurador y síndico hacendario, respectivamente, cargos que acreditaron con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales del Municipio de Huajuapán de León, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el once de julio de dos mil trece; así como con la copia certificada del acta de sesión de Cabildo de uno de enero de dos mil catorce, en la cual se advierte la toma de protesta del cargo de los concejales electos; y, con la copia certificada del acta de sesión de Cabildo de dos de enero de dos mil catorce en la cual se designa a los comparecientes como síndico procurador y hacendario del Municipio actor.⁹

Al respecto, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca¹⁰ establece que los síndicos serán los representantes jurídicos de los Municipios de la entidad y, entre sus atribuciones, se encuentra la de representarlos en los litigios en que fueren parte.

Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹¹

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

⁹ De fojas 25 a 38 del expediente.

¹⁰ **Artículo 71.** Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte; ..."

¹¹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;



procede reconocer la legitimación del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, para promover la presente controversia constitucional.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

1) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca

En representación del Poder demandado comparece Víctor Hugo Alejo Torres, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de primero de diciembre de dos mil diez, otorgado por el gobernador constitucional de dicha entidad.¹²

El artículo 98 Bis de la Constitución Política del Estado de Oaxaca,¹³ en relación con el artículo 49, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Poder

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹² A fojas 168 y 169 del expediente.

¹³ **"Artículo 98 Bis.** La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica



Ejecutivo de dicha entidad federativa,¹⁴ prevé que al consejero jurídico le corresponde representar legalmente al Poder Ejecutivo de Oaxaca en todo juicio en que sea parte, por lo que debe concluirse que el referido funcionario cuenta con la legitimación procesal necesaria para comparecer en el presente juicio en representación del Poder demandado.

2) Poder Ejecutivo Federal

El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto de Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cargo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, otorgado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

Dicho funcionario se encuentra facultado para representar al Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁶ y con el punto único del acuerdo por el

del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

¹⁴ **Artículo 49.** La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte;"

¹⁵ A foja 59 del expediente.

¹⁶ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:



que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan,¹⁷ publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación, por lo que de igual manera debe reconocérsele legitimación.

3) Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados compareció por conducto de Julio César Moreno Rivera, presidente de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura, cargo que acreditó con la copia certificada del diario de debates de dieciocho de marzo de dos mil quince, en el que se advierte la toma de protesta de los integrantes de la Mesa Directiva para el tercer año del ejercicio constitucional de la LXII Legislatura.¹⁸

Dicho funcionario se encuentra facultado para representar a la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 23, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

¹⁷ **ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁸ A fojas 113 a 115 del expediente.

¹⁹ **Artículo 23.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."



4) Senado de la República

El Senado de la República compareció por conducto de Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, presidente de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura, cargo que acreditó con la copia certificada del acta de la junta previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil catorce, en la que se eligió a la Mesa Directiva para el tercer año de ejercicio constitucional de la LXII Legislatura.²⁰

Dicho funcionario se encuentra facultado para representar a la Cámara de Senadores, de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.²¹

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo del Estado de Oaxaca y Federal, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

SEXTO.—Causas de improcedencia. Adicionalmente a las causas de improcedencia que ya se han abordado en los considerandos relativos a la existencia de los actos impugnados y a la oportunidad, se hacen valer las siguientes:

1) Interés legítimo

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados coinciden en que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución General, pues el Municipio actor carece de interés legítimo.

²⁰ De fojas 221 a 223 del expediente.

²¹ **Artículo 67.**

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

"..."



Lo anterior, puesto que el Poder Ejecutivo Estatal aduce que ha cumplido con su deber de ministrar el servicio de salud a los habitantes del Municipio actor, mientras que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados consideran que el Municipio actor no sufre una afectación a su ámbito competencial, sino que promueve la controversia constitucional en defensa de los intereses de su población.

A juicio de esta Primera Sala **no se surte la causa de improcedencia alegada.**

En relación con el interés legítimo, el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto principal de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos legitimados para su promoción en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental. Por tanto, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de afectación,²² el cual puede derivar no sólo de una invasión a sus competencias,

²² Al respecto, véanse las siguientes tesis:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, P./J. 83/2001, con número de registro digital: 189327.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de



sino de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.²³

Ahora bien, para poder determinar si existe una afectación al ámbito competencial del Municipio actor o a su esfera jurídica regulada directamente en la

Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación." [TA]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897, 2a. XVI/2008, con número de registro digital: 170357.

²³ "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. De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales." [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721, 1a. CXVIII/2014 (10a.), con número de registro digital: 2006022.



Constitución, resulta necesario hacer una relación de algunos de los hechos relevantes que se encuentran probados en el expediente en que se actúa:

a. En enero de dos mil catorce, una mujer acudió al Hospital Pilar Sánchez Villavicencio del Municipio de Huajuapán de León con el objeto de solicitar los servicios de salud dado que se encontraba en trabajo de parto. No obstante, ante la falta de infraestructura necesaria y el personal especializado para brindarle atención médica, la mujer dio a luz en la parte exterior del hospital.²⁴

b. En virtud del anterior acontecimiento, el Gobierno del Estado de Oaxaca anunció la construcción de una extensión del Hospital Pilar Sánchez Villavicencio, el cual contaría con un incremento en el número de espacios para la prestación de atención médica, en particular, con 60 camas. Así, el cinco de febrero de dos mil catorce mediante un acto público, las autoridades del Estado de Oaxaca realizaron un acto para la colocación de la primera piedra del proyecto en comento.²⁵

c. Para efectos de la ampliación del hospital, ya desde dos mil diez los integrantes del Ayuntamiento habían determinado otorgar en donación un predio denominado "La Ermita" a favor del organismo descentralizado "Servicios de Salud de Oaxaca". Así, en sesión ordinaria de Cabildo, celebrada el diecinueve de agosto de dos mil catorce, los integrantes del Ayuntamiento determinaron: **i)** ratificar la donación autorizada a favor de los Servicios de Salud de Oaxaca, **ii)** ratificar la prórroga autorizada en sesión de Cabildo del año de dos mil trece; e, **iii)** iniciar el proceso de escrituración a favor de los Servicios de Salud de Oaxaca con la

²⁴ Véanse las notas periodísticas "Otra mujer da a luz afuera de hospital en Oaxaca", publicada en el Periódico Excelsior (<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/27/940583>) y "Le niegan atención y da a luz afuera de hospital en Oaxaca" de Noticieros Televisa (<http://noticieros.televisa.com/mexico-estados/1401/nace-otro-bebe-afuera-hospital-oaxaca/>), de fecha de veintisiete de enero de dos mil catorce.

²⁵ Véanse las notas periodísticas "Colocan primera piedra de hospital de 60 camas", publicada en el Periódico NVI Noticias de fecha seis de febrero de dos mil catorce (<http://old.nvinoticias.com/oaxaca/general/salud/193356-colocan-primera-piedra-de-hospital-de-60-camas>) e "Inician construcción de hospital de 60 camas en Huajuapán", del Periódico Agencia JM de cinco de febrero de dos mil catorce (<http://agenciajm.com.mx/index.php/regiones/8017-inician-construccion-de-hospital-de-60-camas-en-huajuapan>). Asimismo, en autos constan fotografías del acto público de colocación del proyecto hospitalario (fojas 276 a 302 del expediente), y notas periodísticas de tal hecho (fojas 315 a 320 del expediente).



condición de que dicha entidad debería realizar los trabajos para la construcción del proyecto hospitalario.²⁶

Asimismo, el quince de octubre de dos mil catorce se celebró el contrato de donación simple respecto del predio denominado "La Ermita" entre el Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León y los Servicios de Salud, ante el notario público número sesenta y cinco del Estado de Oaxaca.²⁷

d. En el transcurso de dos mil catorce, el Gobierno del Estado de Oaxaca, a través de los Servicios de Salud Local, inició ante el Gobierno Federal la gestión para obtener los recursos económicos necesarios para llevar a cabo el proyecto referido, para lo cual acudió ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud Federal, con la finalidad de cumplir los requisitos y condiciones exigidos para acceder al financiamiento que otorga el Fondo de Previsión Presupuestal del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.²⁸

e. El treinta y uno de agosto de dos mil quince, el Gobierno del Estado celebró un convenio de colaboración con la fundación ***** , en el que se establecieron las bases, términos y condiciones sobre las cuales la fundación, de manera gratuita, apoyará económicamente a la entidad federativa para la ejecución de distintos proyectos de infraestructura de salud en el Estado por un monto total de \$3,007'260,432.00 (tres mil siete millones doscientos sesenta mil cuatrocientos treinta y dos pesos 00/100 M.N.), entre ellos, el proyecto de "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".²⁹

²⁶ De fojas 756 a 759 del expediente.

²⁷ De fojas 192 a 197 del expediente.

²⁸ En autos obra el expediente relativo al proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P." con certificado de necesidad No. CDN-6786/OAX-597/2014 que integró la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud Federal (fojas 682 a 923 del expediente). Además, el expediente que integró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio. 2015-2016" con registro en cartera de inversión 1412000024 (fojas 421 a 655 del expediente).

²⁹ Por oficio 1C/2279/2015 de fecha de cinco de noviembre de dos mil quince, el encargado del despacho de la Secretaría de Salud y de la Dirección de los Servicios de Salud de Oaxaca informó al director general adjunto de Planeación de Infraestructura de la Secretaría de Salud Federal sobre la concertación del Convenio de Colaboración (a foja 696 del expediente).



Precisado el contexto en el que se promueve la presente controversia, cabe recordar que el Municipio actor acude a este medio de control constitucional porque considera que la omisión de las autoridades demandadas de llevar a cabo los actos tendientes a la ejecución del proyecto de ampliación del Hospital General que presta servicios en su territorio, resulta violatoria del derecho a la salud de su población.

Si bien dicho planteamiento está construido en torno a una afectación a los derechos humanos de las personas que habitan en el Municipio, a juicio de esta Sala las omisiones reclamadas **sí producen un principio de afectación al ámbito de competencias y al patrimonio del Municipio** –el cual está constitucionalmente tutelado–, que lo faculta para promover este medio de control constitucional.

Esto es así, por un lado, porque si bien al fallar las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009³⁰ el Tribunal Pleno sostuvo que de conformidad con los artículos 4o., 73, fracción XVI, y 115 de la Constitución General, en relación con la distribución de competencias contenida en la Ley General de Salud, "*los Municipios no cuentan con competencia conferida de manera directa para prestar servicios de salud*", lo cierto es que en dichos precedentes se establece también que en términos del artículo 115, fracción III, de la Norma Fundamental, los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios que determinen las Legislaturas Locales, y que el artículo 393 de la Ley General de Salud prevé la participación de las autoridades municipales en los términos de los convenios que celebren con las respectivas entidades federativas y de los ordenamientos locales; **todo lo cual hace necesario acudir a las regulaciones estatales respectivas para determinar los términos de la participación de los Municipios en la prestación de los servicios de salud.**³¹

En el caso de Oaxaca, el artículo 12 de la Constitución Local³² establece que en la protección de la salud participarán todos los órganos del poder público

³⁰ Falladas en sesión de dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de cinco votos en el tema que nos ocupa.

³¹ En los referidos precedentes el Pleno determinó que, del análisis de la legislación del Estado de Guanajuato, se concluía que la prestación de servicios de salud por parte de los Municipios debía necesariamente hacerse mediante convenios de coordinación, cuya existencia no se acreditó en ese caso.

³² **Artículo 12.** ...

"En el ámbito territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, toda persona tiene derecho a la protección de la salud, este implicará la participación de todos los órganos del poder público, para



para que, en la medida de sus competencias, hagan funcional este derecho fundamental, por lo que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, establecerá la participación del Gobierno del Estado en materia de salubridad general concurrente, y definirá la competencia del Estado y de los Municipios en materia de salubridad local.

Al respecto, la Ley Estatal de Salud del Estado de Oaxaca dispone lo siguiente:

- Que los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **son autoridades sanitarias estatales.**³³

- Que corresponde al Gobierno del Estado, en materia de salubridad general, el control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud de los servicios públicos en general, así como la prestación de atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables.³⁴

que en la medida de sus competencias hagan funcional este derecho fundamental. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Establecerá la participación del Gobierno del Estado en materia de salubridad general concurrente, atendiendo a lo dispuesto por la legislación sanitaria federal. Asimismo definirá la competencia del Estado y de los Municipios en materia de salubridad local."

³³ **Artículo 3.** Son autoridades sanitarias estatales:

"I. El gobernador del Estado;

"II. La Secretaría de Salud del Estado; y,

"III. Los Ayuntamientos en el ámbito de su respectiva competencia.

"El Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal, Servicios de Salud de Oaxaca tendrá por objeto la coadyuvancia y la prestación coordinada con la Secretaría de Salud del Estado, de los servicios de salud en el territorio del Estado de Oaxaca."

³⁴ **Artículo 4.** En los términos de la Ley General de Salud y de la presente ley, corresponde al Gobierno del Estado:

"A. En materia de salubridad general:

"I. El control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud de los servicios públicos a la población en general; servicios sociales y privados sea cual fuere la forma en que se contraten y otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria;

"II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

"III. La atención infantil;

"IV. La prestación de servicios de salud reproductiva;

"V. La salud mental;

"VI. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;



- Que el Sistema Estatal de Salud estará constituido por autoridades federales, estatales y municipales, así como las personas físicas o morales de

- "VII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;
 - "VIII. La coordinación de la investigación para la salud y el control de esta en los seres humanos,
 - "IX. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud;
 - "X. La educación para la salud;
 - "XI. La orientación y vigilancia en materia de nutrición;
 - "XII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;
 - "XIII. La salud ocupacional y el saneamiento básico;
 - "XIV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;
 - "XV. La prevención y el control de las enfermedades no transmisibles y accidentes;
 - "XVI. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;
 - "XVII. La asistencia social;
 - "XVIII. El desarrollo de los programas contra el alcoholismo, el tabaquismo y la farmacodependencia;
 - "XIX. Ejercer la verificación y el control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos y bebidas no alcohólicas y alcohólicas, en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados, para su consumo dentro o fuera del mismo establecimiento, basándose en las normas oficiales que al efecto se emitan;
 - "XX. El control sanitario del registro, uso, mantenimiento y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumo de uso odontológico, materiales quirúrgicos de curación y productos higiénicos, utilizados en hospitales y laboratorios en general;
 - "XXI. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en la fracción XX;
 - "XXII. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta ley;
 - "XXIII. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes, células y cadáveres de seres humanos; y,
 - "XXIV. Las demás que establezca la Ley General de Salud, esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.
- "B. En materia de salubridad local, el control sanitario de:
- "I. Mercados y centros de abasto;
 - "II. Construcciones;
 - "III. Cementerios, crematorios y funerarias;
 - "IV. Limpieza pública;
 - "V. Rastros;
 - "VI. Agua potable y alcantarillado;
 - "VII. Establos, granjas agrícolas, porcícolas, apiarios y establecimientos similares;
 - "VIII. Prostitución;
 - "IX. Reclusorios o centros de readaptación social;
 - "X. Baños públicos;
 - "XI. Centros de reunión y espectáculos;
 - "XII. Establecimientos dedicados a la prestación de servicios como peluquerías, salones de belleza o estéticas y otros similares;



los sectores social y privado que presten servicios de salud en el Estado, **y por los mecanismos de coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el territorio del Estado de Oaxaca.**³⁵

- Que el Sistema Estatal de Salud tiene como objetivos proporcionar servicios de salud a la población del Estado y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios del Estado y a los factores que condicionen y causen daño a la salud, con especial interés en las acciones preventivas.³⁶

- Que el Ejecutivo Estatal podrá convenir con los Ayuntamientos la desconcentración o descentralización, por parte de éstos, de la prestación de los ser-

"XIII. Tintorerías, lavanderías y lavaderos públicos;

"XIV. Establecimiento (sic) para el hospedaje;

"XV. Transporte estatal y municipal;

"XVI. Gasolineras;

"XVII. Prevención y control de la rabia en animales y seres humanos; y,

"XVIII. Las demás materias que determine esta ley y otras disposiciones legales aplicables."

³⁵ "Artículo 5. El sistema estatal de salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública tanto federal y estatal como municipal, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud en el Estado, así como por los mecanismos de coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el territorio del Estado de Oaxaca."

³⁶ "Artículo 6. El sistema estatal de salud tiene los siguientes objetivos:

"I. Proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios del Estado y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

"II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del Estado;

"III. Colaborar al bienestar social de la población del Estado, mediante servicios de asistencia social principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

"IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y el crecimiento físico y mental de la niñez;

"V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente, que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;

"VI. Impulsar, en el ámbito estatal un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud; y,

"VII. Apoyar la práctica de la medicina tradicional indígena, de acuerdo a sus características específicas en cada región del Estado."



vicios de salubridad general concurrente y de salubridad local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario.³⁷

- **Que corresponde al Ayuntamiento**, entre otras cosas, asumir sus atribuciones en los términos de esta ley y de los convenios que suscriba con el Ejecutivo del Estado, formular y desarrollar programas municipales de salud en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, **así como vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia los ordenamientos legales correspondientes.**³⁸

Así, la legislación local configura un Sistema Estatal de Salud con la participación tanto de las autoridades federales y estatales como de las municipales a las cuales se les considera como autoridades sanitarias estatales, correspondiendo a todas ellas la **coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el territorio del Estado de Oaxaca, así como la vigilancia del cumplimiento de este derecho.**

Como puede observarse, los Municipios del Estado de Oaxaca tienen a cargo una competencia operativa consistente en vigilar el cumplimiento del derecho a la salud de sus habitantes y en ese sentido, coordinarse con las autoridades estatales para la satisfacción de este derecho, lo que es congruente con

³⁷ **Artículo 13.** El Ejecutivo Estatal podrá convenir con los Ayuntamientos, la desconcentración o descentralización, en su caso, por parte de éstos, de la prestación de los servicios de salubridad general concurrente y de salubridad local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario."

³⁸ **Artículo 14.** Corresponde a los Ayuntamientos:

"I. Asumir sus atribuciones en los términos de esta ley y de los convenios que describan con el Ejecutivo del Estado;

"II. Certificar la calidad del agua para uso y consumo humano, en los términos de los convenios que celebre con el Ejecutivo del Estado y de conformidad con la normativa que emita la Secretaría de Salud del Gobierno Federal;

"III. Expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas relacionadas con los servicios de salud que estén a su cargo;

"IV. Formular y desarrollar programas municipales de salud en el marco de los sistemas nacional y estatal de salud; y,

"V. Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia los ordenamientos legales correspondientes."



lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional en el que se sostiene que "[t]odas 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", de tal manera que "el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

Es con base en lo anterior que el Municipio actor donó una fracción de terreno a favor del organismo descentralizado del Poder Ejecutivo de Oaxaca denominado "Servicios de Salud de Oaxaca"³⁹ con la finalidad específica de construir un proyecto hospitalario,⁴⁰ lo cual se encuentra acreditado en términos del acta de sesión de Cabildo del Municipio de Huajuapán de León, de diecinueve de agosto de dos mil catorce, así como del acta notarial trescientos diecisiete, de quince de octubre del año dos mil catorce, en la que se hace constar el contrato de donación simple, gratuita y pura, de la fracción de un terreno perteneciente al Municipio de Huajuapán de León.

Lo anterior permite advertir que dicho Municipio **llevó a cabo acciones coordinadas con el Gobierno Estatal** para la ampliación del Hospital General ubicado en su territorio, a fin de que éste pueda satisfacer adecuadamente las necesidades de la población, lo que pone de manifiesto que la omisión de concretar dicha ampliación por causas imputables a los Gobiernos Estatal o Federal, implicaría una afectación al Municipio actor en su calidad de autoridad sanitaria encargada **de velar por el cumplimiento y la protección del derecho a la salud en el Estado de Oaxaca.**

En este sentido, la afirmación del Poder Ejecutivo Local en el sentido de que el actor carece de interés, ya que el Gobierno Estatal ha cumplido en ministrar el servicio de salud a los habitantes del Municipio actor es una cuestión que en todo caso correspondería determinar al resolver el fondo del asunto.

³⁹ De fojas 192 a 197 del expediente.

⁴⁰ De fojas 183 a 186 del expediente.



En consecuencia, el Municipio actor cuenta con interés legítimo para promover el presente asunto, por lo que se declaran infundadas las causas de improcedencia hechas valer por los Poderes demandados en sentido opuesto.

2) Incompetencia del Senado para autorizar recursos económicos

El Senado de la República aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, en relación con el numeral 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, pues la atribución de asignar y etiquetar recursos económicos no se encuentra dentro de la esfera de competencia del Poder demandado, toda vez que la Constitución faculta de forma exclusiva a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin participación de la Cámara senatorial.

Se desestima el planteamiento anterior, pues determinar si la facultad de asignar y etiquetar recursos económicos se ubica dentro de la competencia constitucional o legal del Senado de la República, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto.

No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes ni que se advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** La materia de la presente controversia consiste, en primer lugar, en determinar si como lo afirma el Municipio actor, las autoridades demandadas han incurrido en las omisiones que se les atribuyen y, en segundo lugar, si ello resulta violatorio de la Constitución General de la República.

Las omisiones concretas que se aducen son:

1) Del Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados), la omisión de etiquetar y asignar recursos económicos para la ejecución del proyecto de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, Oaxaca.

2) Del Poder Ejecutivo Federal, la omisión de entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca los recursos económicos asignados por el Congreso de la Unión para la ejecución del referido proyecto.



3) Del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:

- a. La omisión de coordinarse con el Gobierno Federal.
- b. La omisión de expedir las órdenes correspondientes.
- c. La omisión de supervisar a sus subalternos.
- d. La omisión de asignar los recursos que la Federación le entregó al Gobierno del Estado para la realización de la obra.
- e. La omisión de dictar las medidas necesarias.
- f. La omisión de iniciar y terminar la construcción de la obra.

Para pronunciarse en torno a dichas omisiones, resulta necesario recordar que con el fin de satisfacer las necesidades de la población a la que presta servicio el Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio, los gobiernos estatal y municipal en su carácter de autoridades del Sistema Estatal de Salud, encargadas de velar por el cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el territorio del Estado de Oaxaca emprendieron acciones coordinadas tendientes a la ampliación de la capacidad de dicho nosocomio.

Para ello, previa autorización del Cabildo, el Municipio de Huajuapán donó al organismo descentralizado Servicios de Salud de Oaxaca una fracción de terreno de su propiedad, mediante contrato de donación simple, gratuita y pura celebrado el quince de octubre de dos mil catorce ante el notario público número sesenta y cinco del Estado de Oaxaca, el cual consta en el instrumento número trescientos diecisiete.

Por su parte, el Gobierno Estatal inició diversas acciones tendientes a la obtención de fondos para la obra respectiva, provenientes del **Sistema de Protección Social en Salud**.

El Sistema de Protección Social en Salud –establecido en el título tercero Bis de la Ley General de Salud– es un mecanismo por el cual el Estado garantiza



a las personas el acceso efectivo a los servicios médicos-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.⁴¹

Las acciones en el seno de dicho sistema son ejecutadas tanto por el Ejecutivo Federal como por las entidades federativas, en términos de la distribución competencial prevista en el artículo 77 Bis 5 de la ley general en comento,⁴² del

⁴¹ **Artículo 77 Bis 1.** Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al sistema de protección social en salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

"La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

"Las disposiciones reglamentarias establecerán los criterios necesarios para la secuencia y alcances de cada intervención que se provea en los términos de este título."

⁴² **Artículo 77 Bis 5.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en la ejecución de las acciones de protección social en salud quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"A) Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"...

"III. En su función rectora constituir, administrar y verificar el suministro puntual de la previsión presupuestal que permita atender las diferencias imprevistas en la demanda esperada de servicios a que se refiere el artículo 77 Bis 18 y el fondo de protección contra gastos catastróficos establecido en el artículo 77 Bis 29;

"IV. Transferir con oportunidad a las entidades federativas, los recursos que les correspondan para operar, por conducto de los regímenes estatales de protección social en salud, las acciones del Sistema de Protección Social en Salud, en los términos del artículo 77 Bis 15 y demás disposiciones aplicables del capítulo III de este título;

"V. Elaborar el modelo y promover la formalización de los acuerdos de coordinación a que se refiere el artículo 77 Bis 6 de esta ley;

"...

"B) Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales:

"I. Proveer los servicios de salud en los términos de este título y demás disposiciones de esta ley, así como de los reglamentos aplicables, disponiendo de la capacidad de insumos y del suministro de medicamentos necesarios para su oferta oportuna y de calidad;

"...



cual destaca: (i) que corresponde al Ejecutivo Federal –por conducto de la Secretaría de Salud–, constituir, administrar y verificar el suministro puntual de una previsión presupuestal que permita atender, entre otras cuestiones, las necesidades de infraestructura para la atención primaria y especialidades básicas preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación social; y, (ii) que a los gobiernos de las entidades federativas les corresponde proveer los servicios de salud, así como programar los recursos que sean necesarios para el mantenimiento, desarrollo de infraestructura y equipamiento conforme a las prioridades que determinen en cada entidad federativa, en congruencia con el plan maestro que se elabore a nivel nacional por la Secretaría de Salud. Para tal efecto, se establece que las entidades federativas recibirán recursos provenientes del sistema, los cuales deberán destinar para la inversión en infraestructura médica, de conformidad con el plan maestro que para el efecto elabore la Secretaría de Salud.⁴³

"IV. Programar, de los recursos a que se refiere el capítulo III de este título, aquellos que sean necesarios para el mantenimiento, desarrollo de infraestructura y equipamiento conforme a las prioridades que se determinen en cada entidad federativa, en congruencia con el plan maestro que se elabore a nivel nacional por la Secretaría de Salud;

"...

"VII. Adoptar esquemas de operación que mejoren la atención, modernicen la administración de servicios y registros clínicos, alienten la certificación de su personal y promuevan la certificación de establecimientos de atención médica; para tal efecto podrán celebrar convenios entre sí y con instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud con la finalidad de optimizar la utilización de sus instalaciones y compartir la prestación de servicios, en términos de las disposiciones y lineamientos aplicables;

"...

"IX. Promover la participación de los Municipios en los regímenes estatales de protección social en salud y sus aportaciones económicas mediante la suscripción de convenios, de conformidad con la legislación estatal aplicable."

⁴³ **Artículo 77 Bis 10.** Los regímenes estatales de protección social en salud se ajustarán a las bases siguientes:

"I. Tendrán a su cargo la administración y gestión de los recursos que en términos de los capítulos III y IV de este título, se aporten para el financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud; en el caso de los recursos transferidos por la Federación a que se refiere el artículo 77 Bis 15, fracción I de esta ley, deberán abrir cuentas bancarias productivas específicas para su manejo;

"II. Verificarán que se provean de manera integral los servicios de salud, los medicamentos y demás insumos para la salud asociados, siempre que los beneficiarios cumplan con sus obligaciones;

"III. Fortalecerán el mantenimiento y desarrollo de infraestructura en salud, a partir de los recursos que reciban en los términos de este título, destinando los recursos necesarios para la inversión en infraestructura médica, de conformidad con el plan maestro que para el efecto elabore la Secretaría de Salud;



En cuanto al financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud, de los artículos 77 Bis 11, 77 Bis 12, 77 Bis 13, 77 Bis 17 y 77 Bis 18⁴⁴ se advierte lo siguiente:

"IV. Deberán rendir cuentas y proporcionar la información establecida respecto a los recursos que reciban, en los términos de esta ley y las demás aplicables; y,

"V. Las demás que se incluyan en los acuerdos de coordinación que se celebren."

⁴⁴ **Artículo 77 Bis 11.** El Sistema de Protección Social en Salud será financiado de manera solidaria por la Federación, las entidades federativas y los beneficiarios en los términos de este capítulo y el capítulo V. Los recursos que se transfieran por la Federación para el financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud, en cualquiera de sus modalidades, deberán computarse como parte de la cuota social o de la aportación solidaria federal a que se refieren los artículos 77 Bis 12 y 77 Bis 13 de esta ley, respectivamente.

"En los casos de incumplimiento a las obligaciones de pago por la prestación de servicios de salud a la persona, establecidas en los convenios de colaboración celebrados entre las entidades federativas, la Federación, por conducto de la Secretaría de Salud, de los recursos a los que se refiere el presente título, correspondientes a la entidad federativa deudora, podrá destinar a la entidad federativa acreedora, el monto que representa el pago de los casos validados y no rechazados por concepto de compensación económica."

Artículo 77 Bis 12. El Gobierno Federal cubrirá anualmente una cuota social por cada persona afiliada al Sistema de Protección Social en Salud, la cual será equivalente al 3.92 por ciento de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal. La cantidad resultante se actualizará anualmente de conformidad con la variación anual observada en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

"Para los efectos de este artículo, la fecha de inicio para el cálculo de la actualización conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor será el primero de enero de 2009 y el salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal que se tomará en cuenta como punto de partida será el de ese mismo año.

"La aportación a que se refiere este artículo se entregará a las entidades federativas, cuando cumplan con lo previsto en el artículo siguiente."

Artículo 77 Bis 13. Para sustentar el Sistema de Protección Social en Salud, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas efectuarán aportaciones solidarias por persona beneficiaria conforme a los siguientes criterios:

"I. La aportación mínima de las entidades federativas por persona será equivalente a la mitad de la cuota social que se determine con base en el artículo anterior, y

"II. La aportación solidaria por parte del Gobierno Federal se realizará mediante la distribución del fondo de aportaciones para los servicios de salud a la persona de conformidad con la fórmula establecida en las disposiciones reglamentarias de esta ley. Dicha aportación deberá representar al menos una y media veces el monto de la cuota social que se fija en el artículo anterior.

"La fórmula a que hace referencia la fracción II de este artículo incorporará criterios compensatorios con base en el perfil de las necesidades de salud, la aportación económica estatal y el desempeño de los servicios estatales de salud.

"La Secretaría de Salud definirá las variables que serán utilizadas para establecer cada uno de los criterios compensatorios y determinará el peso que tendrá cada uno de ellos en la asignación por fórmula. Asimismo, proporcionará la información de las variables utilizadas para el cálculo.

"Los términos bajo los cuales se hará efectiva la concurrencia del Gobierno Federal y Estatal para cubrir la aportación solidaria se establecerán en los acuerdos de coordinación a que hace referencia el artículo 77 Bis 6 de la ley.



- Que será financiado de manera solidaria por la Federación, las entidades federativas y los beneficiarios del sistema.

- Que con una parte de los recursos aportados se constituirá una previsión presupuestal para las necesidades de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas, preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación social.

- Que con cargo a dicha previsión presupuestal, que será administrada por la Secretaría de Salud, se realizarán transferencias a las entidades federativas conforme a las reglas que fije el Poder Ejecutivo Federal mediante disposiciones reglamentarias.

En este contexto, el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, se constituyó el Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, con el objeto de crear un mecanismo ágil y transparente que permita al Gobierno Federal la aplicación de los recursos tanto del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, como del Fondo de Previsión Presupuestal.

"La composición y forma de entrega de los recursos correspondientes a las aportaciones a que hace referencia este artículo se determinarán en las disposiciones reglamentarias y serán incluidos en los acuerdos respectivos."

"Artículo 77 Bis 17. De la cuota social y de las aportaciones solidarias a que se refieren los artículos 77 Bis 12 y 77 Bis 13, la Secretaría de Salud canalizará anualmente el 8 % de dichos recursos al fondo de protección contra gastos catastróficos establecido en el capítulo VI de este título."

"Artículo 77 Bis 18. De la cuota social y de las aportaciones solidarias a que se refieren los artículos 77 Bis 12 y 77 Bis 13, la Secretaría de Salud canalizará anualmente el 3 % de dichos recursos para la constitución de una previsión presupuestal, aplicando, a través de un fondo sin límite de anualidad, dos terceras partes para las necesidades de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación social, y una tercera parte, sujeta a anualidad, para atender las diferencias imprevistas en la demanda de servicios durante cada ejercicio fiscal.

"Con cargo a esta previsión presupuestal, que será administrada por la Secretaría de Salud, se realizarán transferencias a las entidades federativas conforme a las reglas que fije el Ejecutivo Federal mediante disposiciones reglamentarias.

"En caso de que al concluir el ejercicio fiscal correspondiente, existan remanentes en la previsión presupuestal destinada a la atención de las diferencias imprevistas en la demanda de servicios, la Secretaría de Salud canalizará dichos remanentes al fondo de protección contra gastos catastróficos establecido en el capítulo VI de este título.

"Al término de cada ejercicio la Secretaría de Salud rendirá al Congreso de la Unión un informe pormenorizado sobre la utilización y aplicación de los recursos del fondo al que se refiere el presente artículo."



De las reglas de operación del fideicomiso, se advierte que éste comprende un Fondo de Previsión Presupuestal, cuyos recursos deben destinarse para cubrir, entre otros rubros, las necesidades de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación.⁴⁵ Dicho fondo comprende a su vez una subcuenta, cuyos recursos autorizados se destinarán para los conceptos de: **i)** infraestructura física para la construcción de unidades médicas, a través de acciones de obra nueva, sustitución, ampliación y fortalecimiento; **ii)** adquisición de equipo relacionado con las unidades de salud para la atención integral de los afiliados al sistema; y, **iii)** adquisición de unidades móviles para atención médica.⁴⁶

⁴⁵ **Regla 3.** El Fideicomiso es un instrumento financiero de naturaleza pública, manejado por encargo fiduciario, sin personalidad jurídica ni personal propio, constituido por mandato de la ley, cuyo objeto es crear un mecanismo ágil y transparente que permita al Gobierno Federal:

"I. La aplicación de recursos del FPGC para cubrir lo siguiente:

"a) El apoyo financiero para la atención integral de Intervenciones, incluyendo tratamiento, medicamentos e insumos para diagnósticos asociados a los mismos, que se consideren gastos catastróficos por el Consejo de Salubridad General y que el Comité Técnico determine para su apoyo financiero, que sufran principalmente los beneficiarios del sistema, conforme a lo dispuesto por el artículo 77 Bis 29 de la ley en relación con el artículo 77 Bis 17 del mismo ordenamiento, y 95 y 96 del reglamento; y, "b) El apoyo financiero para el desarrollo de infraestructura de unidades hospitalarias que proporcionen servicios médicos de alta especialidad, del ámbito federal o estatal, de acuerdo con el artículo 77 Bis 30 de la ley, así como nuevas tecnologías para su acceso o disponibilidad regional que promuevan la referencia y contrarreferencia, permitan el uso eficiente de la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país, a fin de racionalizar la inversión en infraestructura de instalaciones médicas de alta especialidad así como garantizar la disponibilidad de recursos para la operación sustentable de estos servicios, en términos de los previsto en la Ley General de Salud y su Reglamento en materia de Protección Social en Salud.

"II. La aplicación de recursos del FPP para:

"a) Cubrir el pago de las necesidades de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación, conforme a lo dispuesto en los artículos 77 Bis 18 de la ley, 111 y 112 del reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables; y,

"b) Cubrir el pago de las diferencias imprevistas en la demanda de servicios de salud que rebasan la capacidad financiera de un régimen estatal, conforme a lo dispuesto en los artículos 77 Bis 18 de la ley y 113, 114, 115, 116 y 117 de su reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables. ..."

⁴⁶ **Regla 33.** Los recursos de este fondo se autorizarán para atender las necesidades de infraestructura para la atención primaria y especialidades básicas, que se transferirán bajo el esquema de devengado. Estas unidades deberán estar previstas en el Plan Maestro de Infraestructura en los siguientes tipos de unidades médicas:

"I. Cualquier tipo de unidad de atención médica con las especialidades básicas que contempla el artículo 77 Bis 1 de la ley, incluyendo, entre otros, el equipo médico, el instrumental médico, el equipo de educación para la salud, el mobiliario administrativo y el equipo informático, todos ellos vinculados



El Comité Técnico del Fideicomiso es el órgano facultado para autorizar los montos solicitados, así como las ampliaciones y modificaciones de los mismos para el otorgamiento de los apoyos financieros y pagos con cargo al Fondo de Previsión Presupuestal.⁴⁷

Para ello, las áreas solicitantes deben cumplir con los requisitos previstos en la regla 35, a fin de que la Comisión Nacional de Protección Social someta a la autorización del Comité Técnico el otorgamiento de los recursos financieros para los programas y proyectos de inversión.⁴⁸

con la operación de la unidad de atención médica. No se autorizarán recursos a programas y proyectos de inversión que únicamente contemplen la adquisición de equipo informático y/o mobiliario administrativo.

"II. Unidades móviles para atención médica."

⁴⁷ **Regla 19.** El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades:

" ...

"VII. Autorizar los montos totales, así como las ampliaciones y modificaciones a dichos montos, por el periodo que corresponda, para realizar los apoyos financieros y pagos, con cargo al FPP, de los supuestos a que se refiere la regla 3 fracción II del presente instrumento."

Regla 25. Las obligaciones y responsabilidades del fiduciario serán:

" ...

"XI. Entregar los recursos que autorice el Comité Técnico al receptor del recurso."

⁴⁸ **Regla 35.** Se apoyará a las áreas solicitantes que cumplan con los siguientes requisitos:

"I. El área solicitante deberá manifestar, por escrito, que la unidad médica que reciba recursos del fondo es patrimonio federal o estatal;

"II. En caso de obra, estar inscritas en el Plan Maestro de Infraestructura o contar con el Certificado de Necesidad(es) emitido por la DGPLADES;

"III. En caso de ser obra nueva, contar con el dictamen de factibilidad emitido por la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física de la secretaría, ante quien deberá acreditar la propiedad federal o estatal del terreno;

"IV. En caso de equipo médico y/o telemedicina, contar con el certificado de necesidad y/o el dictamen de validación expedido por el CENETEC;

"V. Cumplir con los criterios metodológicos;

"VI. Contar con registro vigente en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la SHCP;

"VII. Carta-compromiso, expedida por autoridad competente del área solicitante de que se trate, para cubrir los gastos de operación, incluido el recurso humano, para el caso de ampliación de servicios y/o construcción de unidades de salud nuevas;

"VIII. Constancia emitida por la DGF en la que se indique que, de la revisión a los recursos que ha autorizado el Comité Técnico al Área Solicitante de la subcuenta con la que se pretenda financiar el proyecto o programa de inversión que tengan una antigüedad mayor a dos años contados a partir del día de la convocatoria a la sesión, ésta ha ejercido al menos el 80 % de los mismos; y,

"IX. Propuesta de declaraciones para suscribir el convenio de colaboración en caso de ser autorizados los recursos solicitados, en la que se identifique y fundamente, el área que fungirá como



En este contexto, a fin de obtener recursos provenientes del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, para la ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca realizó las siguientes gestiones:

1) Registro del proyecto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante los meses de julio y agosto de dos mil catorce, el director general de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca solicitó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el registro del proyecto al que denominó: "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", el cual fue autorizado por la Unidad de Inversiones y registrado en la cartera de programas y proyectos de inversión con la clave de cartera 1412U000024. Lo anterior se desprende de las siguientes documentales que obran en el expediente:

receptor del recurso y ejecutor del gasto o unidad ejecutora; para lo cual, se acompañarán, en copia certificada, los nombramientos de los servidores públicos que participarán en la firma del instrumento jurídico, así como el soporte electrónico de los demás documentos que sustenten su proyecto de declaraciones.

"En el momento en el que el área solicitante cumpla con los requisitos mencionados en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y IX de esta regla, deberá enviar los soportes documentales de las mismas a través del oficio por el que presente su solicitud de recursos dirigida al presidente del Comité Técnico, en términos de la regla 45 del presente instrumento, quien para su revisión y análisis de viabilidad, se auxiliará del personal de la DGF, que procederá a lo siguiente:

"a) Revisará que la documentación presentada sea correcta y coincidente con la solicitud de apoyo económico presentada, en caso de no ser así, se lo hará del conocimiento al área solicitante para que proceda a su adecuación, dentro del plazo señalado en el inciso b) de la regla 45 del presente instrumento.

"b) Si de la revisión a la documentación presentada, el personal de la DGF advierte que es correcta y coincidente con la solicitud de apoyo económico presentado, procederá a valorar el cumplimiento del requisito establecido en la fracción V, así como la emisión de la constancia referida en la fracción VIII, ambas fracciones de la presente regla de operación.

"c) Realizados los supuestos establecidos en el inciso anterior, se verificará la disponibilidad de recursos del fideicomiso, conforme a lo cual, en caso de haber disponibilidad, se procederá en términos del inciso a) de la regla 45 del presente instrumento, y para el caso de no haber disponibilidad de recursos, se procederá a comunicarlo al área solicitante, para que encuentre otra fuente de financiamiento."

"Regla 36. La Comisión someterá a la autorización del Comité Técnico, el otorgamiento de los recursos financieros para los programas y proyectos de inversión que le sean presentados por las áreas solicitantes una vez que se hayan cumplido los diferentes criterios establecidos en la regla anterior y se tenga la disponibilidad de recursos del fideicomiso."



- Oficio 7C/0586/2014 de tres de julio de dos mil catorce, dirigido al director general de Financiamiento de la Secretaría de Salud, signado por el director general de los Servicios de Salud de Oaxaca en el que envía el análisis costo-beneficio respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", a fin de obtener los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴⁹

- Oficio CNPSS-DGF-1680-2014 de quince de julio de dos mil catorce, dirigido al director general de Programación, Organización y Presupuesto, signado por el director general de Financiamiento de la Secretaría de Salud en el que remite copia del oficio 7C/0586/2014, mediante el cual se solicita la gestión del registro en la cartera de programas y proyectos de inversión del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁵⁰

- Oficio DGPOP-8-2599-2014 de veintiocho de julio de dos mil catorce, dirigido al director general de Financiamiento de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, signado por el director general de Programación, Organización y Presupuesto, por el cual comunica que el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio" fue autorizado por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la clave de cartera 1412U000024.⁵¹

- Oficio CNPSS-DGF-DDSI-162-2014 de cuatro de agosto de dos mil catorce, dirigido al director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca, signado por el director de Desarrollo de Sistemas e Instrumentos en el cual envía copia del oficio DGPOP-8-2599-2014 en el cual se informa sobre la autorización del registro por la Unidad de Inversiones respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁵²

⁴⁹ Foja 843 del expediente.

⁵⁰ Foja 842 del expediente.

⁵¹ Foja 841 del expediente.

⁵² Foja 840 del expediente.



2) Obtención del certificado de necesidad de infraestructura e inclusión en el plan maestro de infraestructura. En mayo de dos mil catorce, el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca solicitó la baja del registro del Plan Maestro de Infraestructura en Salud con certificado de necesidad CDN-5331/OAX-538/12, relativo al proyecto "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León", debido a la actualización del proyecto. Asimismo, en el mes de julio de ese año se inició la gestión ante la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud, para la autorización de un nuevo certificado de necesidad e inclusión en el Plan Maestro de Infraestructura respecto del proyecto referido, obteniéndose el certificado de necesidad No. CDN-6786/OAX-597/14. Al respecto, obran en autos las siguientes comunicaciones:

- Oficio 9C/9C2.2/1168/2014 de veintinueve de mayo de dos mil catorce, dirigido a la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud, signado por el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca en el que solicita la baja del Plan Maestro de Infraestructura en salud la acción "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, con 29 años de antigüedad" con certificado de necesidad número CDN-5331/OAX-538/12, CLUES OCSSA000524 y cuyo estatus es obra en planeación. Lo anterior, a fin de actualizar determinados datos relativos a los metros de construcción, costos de la obra y equipamiento, así como la población beneficiada por el proyecto, además de que el proyecto no se encuentra ejecutado en ninguna etapa.⁵³

- Oficio 9C/9C2.2/1382/2014 de dos de julio de dos mil catorce, dirigido al director general de Planeación y Desarrollo en Salud, signado por el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca en el que reenvía la solicitud para la obtención del certificado de necesidad del proyecto "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León", y su inclusión en el Plan Maestro de Infraestructura en salud.⁵⁴

⁵³ Foja 173 del expediente.

⁵⁴ Foja 684 del expediente.



- Oficio DGPLADES-DGAPI-DPMS-2012-2014 de cuatro de julio de dos mil catorce, dirigido al director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, firmado por el director general de Planeación y Desarrollo en Salud en el que informa la baja del Plan Maestro de Infraestructura del registro CDN-5331/OAX-538/12, respecto del proyecto "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León".⁵⁵

- Oficio 9C/9C2.2/1540/2014 de treinta y uno de julio de dos mil catorce, dirigido al subdirector de Certificación de Necesidades, firmado por el director de Planeación y Desarrollo de Servicios de Salud de Oaxaca en el que reenvía la solicitud del certificado de necesidad para el proyecto "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León" con la solventación de observaciones que le fueron realizadas. Además, señala que la justificación de superficie de construcción que excede a lo establecido en los modelos, se encuentra en proceso de ser atendida en una reunión de trabajo específica el próximo jueves 7 de agosto.⁵⁶

- Oficio DGPLADES-DGAI-DPMS-3737-2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, dirigido al director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, firmado por el director general adjunto de Planeación de Infraestructura en el que informa la aprobación y expedición del certificado de necesidad No. CDN-6786/OAX-597/14, respecto del proyecto "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León".⁵⁷

- Certificado de necesidad No. CDN-6786/OAX-597/14, expedido por la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud, el siete de noviembre de dos mil catorce, respecto del proyecto "Sustitución del Hospital General de 30 a 60 camas de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León", del cual se advierte que tiene una vigencia de tres años a partir de su emisión.⁵⁸

⁵⁵ Foja 182 del expediente.

⁵⁶ Foja 693 del expediente.

⁵⁷ Foja 694 del expediente.

⁵⁸ Foja 695 del expediente.



3) Obtención del certificado de factibilidad. Durante los meses de agosto a diciembre de dos mil catorce, el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca realizó la solicitud para la aprobación y emisión del certificado de factibilidad de determinados proyectos de construcción concernientes a la prestación de los servicios de salud en el Estado, incluyendo el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", para estar en condiciones de solicitar los recursos económicos necesarios al Fideicomiso Fondo de Previsión Presupuestal de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Posteriormente, la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física emitió, previa solventación de las observaciones realizadas al proyecto referido, el certificado de factibilidad CF/DGDIF/102/2014. Al respecto obran en autos las siguientes documentales:

- Oficio 9C/9C2.2/1594/2014 de once de agosto de dos mil catorce, dirigido al director general de Desarrollo de la Infraestructura Física, signado por el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca en el que solicita la aprobación y emisión del certificado de factibilidad de diversos proyectos de construcción que están incluidos en la estrategia de "Compromisos Presidenciales", financiados por medio del Fideicomiso Fondo de Previsión Presupuestal de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Dentro de los proyectos se encuentra el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁵⁹

- Oficio DGDIF-0772-2014 de primero de septiembre de dos mil catorce, dirigido al director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, signado por el director general de Desarrollo de la Infraestructura Física de la Secretaría de Salud, en el que informa el resultado de la revisión de la información relativa a los proyectos incluidos en los "compromisos presidenciales", entre ellos, el de "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", por lo que solicita la remisión de documentación para dar continuidad al proceso de emisión del certificado de factibilidad.⁶⁰

⁵⁹ Foja 175 del expediente.

⁶⁰ Foja 741 del expediente.



- Oficio 9C/9C2.2/2062/2014 de primero de octubre de dos mil catorce, dirigido al director general de Desarrollo de la Infraestructura Física, signado por el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca en el que envía solventadas las observaciones formuladas en el oficio DGDIF-0772-2014.⁶¹

- Oficio DGDIF-1005-2014 de veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, dirigido al director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, signado por el director general de Desarrollo de la Infraestructura Física en el que envía los resultados de la revisión de la documentación recibida de manera preliminar y requiere la información siguiente: 1. La documentación oficial de las autoridades competentes que garantice que se contará con la infraestructura de servicios de agua, luz, drenaje, alcantarillado y obras de vialidad que requiere la unidad, 2. Actualizar el acreditamiento de la propiedad del terreno, puesto que del acta de sesión de Cabildo de dieciocho de febrero de dos mil catorce se advierte que la cesión del terreno está condicionada una vigencia a dos años para dar inicio a la obra indicada, y 3. La mecánica de suelos que señale la ubicación del predio sujeto de estudio.⁶²

- Oficio 9C/9C2.2/2629/2014 de once de diciembre de dos mil catorce, dirigido al director de Desarrollo de la Infraestructura Física, signado por el director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud de Oaxaca en el que solventa las observaciones formuladas respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", así como adjunta los documentos requeridos relativos al documento oficial en el que se garantizan determinados servicios y obra pública, la actualización de la acreditación de propiedad y el estudio de mecánica de suelo.⁶³

⁶¹ Foja 176 del expediente.

⁶² Fojas 742 a 750 del expediente.

⁶³ Foja 754 del expediente. También obra en el expediente: 1. Oficio DOM/0438/2012 dirigido al director de Servicios de Salud de Oaxaca, signado por el presidente del Municipio de Huajuapán de León en el que se informa que el Ayuntamiento se compromete a llevar los servicios públicos necesarios para el buen funcionamiento para la construcción de un hospital de 70 camas, tales como agua potable, drenaje sanitario y energía eléctrica (a foja 755), 2. Oficio 605/2014 dirigido al director de Asuntos Jurídicos de los Servicios de Salud de Oaxaca, signado por el secretario del Municipio de Huajuapán de León en el que se notifica la aprobación por unanimidad del Pleno del Cabildo del dictamen



- Oficio DGDIF-1075-2014 de quince de diciembre de dos mil catorce, dirigido al director de Planeación y Desarrollo de los Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, signado por el director general de Desarrollo de la Infraestructura Física, en el que informa la conclusión de la revisión de la documentación recibida, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Manual del Certificado de Factibilidad, y emite el certificado de factibilidad.⁶⁴

- Certificado de factibilidad CF/DGDIF/102/2014 respecto del Hospital General del Municipio de Huajuapán de León.⁶⁵

4) Obtención del dictamen de validación de equipo médico. Durante los meses de abril a septiembre de dos mil quince, el secretario de Salud del Estado de Oaxaca solicitó a la directora general del Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud la emisión del dictamen técnico de validación de equipo médico respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio". Una vez solventadas las observaciones hechas a la solicitud, se emitió el dictamen de validación de equipo con el número DV-176/15 con vigencia hasta abril de dos mil dieciséis. Posteriormente, el secretario de Salud del Estado de Oaxaca realizó una nueva solicitud respecto de dos ambulancias de urgencias avanzadas, emitiéndose el dictamen técnico de validación número DV-180/15 con vigencia hasta mayo de dos mil dieciséis. El dieciocho de septiembre de dos mil quince, la directora general del Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud emitió un dictamen de validación del equipo médico No. DV-232/15, respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de

presentado por la Comisión de Patrimonio Municipal (a foja 756), 3. Dictamen de la Comisión de Patrimonio Municipal de la Heroica ciudad de Huajuapán de León relativo a la solicitud de ratificación, ampliación de plazo y autorización para escrituración del predio ubicado en la agencia de policía de Agua Dulce, en el sentido de que: 1) es procedente ratificar la donación autorizada a favor de los Servicios de Salud de Oaxaca, 2) se ratifica la prórroga autorizada por el Cabildo en el año dos mil trece, misma que se encuentra vigente y fenecerá el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, 3) se autoriza el inicio del proceso de escrituración a favor de los Servicios de Salud de Oaxaca con la condición de que dicha entidad deberá realizar los trabajos para la construcción del proyecto hospitalario (de fojas 757 a 759), 4. Estudio de mecánica de suelo efectuada por los Laboratorios de Materiales de Antequera respecto del proyecto "Hospital General de 60 cama en la Heroica ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca" (de fojas 760 a 789).

⁶⁴ Foja 790 del expediente.

⁶⁵ Foja 791 del expediente.



León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio" con vigencia hasta septiembre de dos mil dieciséis. Al respecto obran en autos los siguientes documentos:

- Oficio 1C/634/2015 de siete de abril de dos mil quince, dirigido a la directora general del CENETEC-SALUD, signado por el secretario de Salud del Estado de Oaxaca en el que envía el listado de equipo médico y solicita la emisión del dictamen técnico respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁶⁶

- Oficio CENETEC/DIB/117/2015 de veinticuatro de abril de dos mil quince, dirigido al secretario de Salud del Estado de Oaxaca, signado por la directora general del CENETEC-Salud en el que envía observaciones al listado de equipo médico respecto del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁶⁷

- Oficio CENETEC/DIB/133/2015 de veintiocho de abril de dos mil quince, dirigido al secretario de Salud del Estado de Oaxaca, signado por la directora general del CENETEC en el cual se informa la emisión del dictamen de validación de equipo médico número DV-176/15, para el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", señalando que tiene una vigencia hasta abril de dos mil dieciséis.⁶⁸

- Oficio 1C/0-0885/05/2015 de seis de mayo de dos mil quince, dirigido a la directora general del CENETEC, signado por el secretario de Salud del Estado de Oaxaca en el que solicita el dictamen de validación respecto de dos ambulancias de urgencias avanzadas para el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁶⁹

⁶⁶ Foja 794 del expediente.

⁶⁷ Foja 795 del expediente.

⁶⁸ Fojas 796 a 797 del expediente. Obra en el expediente la lista de equipo médico validado por el dictamen DV-176/15, para el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio" (de fojas 798 a 826).

⁶⁹ Foja 827 del expediente.



- Oficio CENETEC/DIB/149/2015 de doce de mayo de dos mil quince, dirigido al secretario de Salud del Estado de Oaxaca, signado por la directora general del CENETEC en el que envía observaciones acerca de dos ambulancias de urgencias avanzadas para el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁷⁰

- Oficio CENETEC/DIB/163/2015 de veinte de mayo de dos mil quince, dirigido al secretario de Salud del Estado de Oaxaca, signado por la directora general del CENETEC en el que informa la emisión del dictamen de validación número DV-180/15, respecto de dos ambulancias de urgencias de avanzadas que se incluyen en el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", precisando que tiene una vigencia hasta mayo de dos mil dieciséis.⁷¹

- Oficio CENETEC/DIB/350/2015 de dieciocho de septiembre de dos mil quince, dirigido al secretario de Salud del Estado de Oaxaca, signado por la directora general del CENETEC en el que se informa la emisión del dictamen de validación número DV-232/15, respecto del equipo médico del proyecto de "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", señalando que tiene una vigencia hasta septiembre de dos mil dieciséis.⁷²

5) Celebración de un convenio de colaboración con una asociación civil y suspensión del trámite ante el Gobierno Federal. El treinta y uno de agosto de dos mil quince, el Poder Ejecutivo Estatal suscribió un convenio de colaboración con la fundación *****, por virtud del cual se establecen las bases, términos y condiciones sobre las cuales la fundación, de manera gratuita, apoyará económicamente a la entidad federativa para la ejecución de distintos proyectos de infraestructura de salud en el Estado por un monto total de \$3,007'260,432.00

⁷⁰ Foja 829 del expediente.

⁷¹ De fojas 830 a 831 del expediente. Obra en el expediente la lista de equipo médico validado por el dictamen DV-180/15 respecto de dos ambulancias de urgencias avanzadas, que se incluyen en el proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio" (de fojas 832 a 834).

⁷² De fojas 835 a 836 del expediente.



(tres mil siete millones doscientos sesenta mil cuatrocientos treinta y dos pesos 00/100 M.N.), entre ellos, el proyecto de "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".⁷³ Lo anterior fue hecho del conocimiento del director general adjunto de Planeación de Infraestructura de la Secretaría de Salud, mediante oficio 1C/2279/2015.⁷⁴ Derivado de lo anterior, el Ministro instructor requirió al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que informara si continuaría con el trámite ante la Federación para la asignación de recursos, a lo cual el consejero jurídico de la entidad dio respuesta mediante oficio número CJGEO/DGTSPJ/JDCC/612/2016, en el que señaló que *"debido a que no se obtuvo respuesta positiva para la autorización de recurso ante el Gobierno Federal, una vez que fue concretado el convenio de colaboración con la fundación ***** , no se continuará con los trámites ante el Gobierno Federal para evitar duplicidad, es decir tiene que concluirse y agotarse la fuente de gestión de la fundación en comento, ya que se encuentra vigente"*.⁷⁵

Con base en el material probatorio detallado, esta Primera Sala procede a determinar si las autoridades demandadas han incurrido en las omisiones que se les atribuyen:

Al **Congreso de la Unión** se le atribuye la omisión consistente en no etiquetar ni asignar recursos económicos para la ejecución del proyecto "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio".

Dicha omisión es inexistente por cuanto hace a la **Cámara de Senadores**, pues de lo dispuesto en los artículos 72, 73, 74 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷⁶ se advierte que la Constitución General no le otorga competencia para participar en la elaboración, discusión o aprobación

⁷³ De fojas 697 a 709 del expediente.

⁷⁴ Foja 696 del expediente.

⁷⁵ Fojas 930 a 933 del expediente.

⁷⁶ **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"...



del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo que no puede atribuírsele al Senado la omisión de intervenir en dicha función.

Por cuanto hace a la **Cámara de Diputados**, la omisión es también inexistente, pues en términos del artículo 74 constitucional, su facultad exclusiva para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación se ejerce previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En el caso, de autos no se advierte que el Ejecutivo Federal haya solicitado a la Cámara de Diputados la asignación de una partida para la ampliación del

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

"**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."

"**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."



Hospital General de Huajuapán de León, Oaxaca; por el contrario, de las constancias aportadas por las partes y las recabadas por el Ministro instructor, se advierte que las acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, **se encaminaron a obtener recursos provenientes del Sistema de Protección Social en Salud**, el cual es financiado solidariamente por la Federación, las entidades federativas y los beneficiarios del sistema, y que opera a través de un fideicomiso **cuyo Comité Técnico es el responsable de autorizar los montos de los apoyos financieros solicitados por las entidades federativas.**⁷⁷

La asignación de los recursos administrados por dicho fideicomiso no pasa por la aprobación de la Cámara de Diputados a través del presupuesto de egresos, sino que, en términos de las reglas de operación que lo rigen, los recursos del Fondo de Previsión Presupuestal se consideran comprometidos una vez que el Comité Técnico emita el acuerdo de autorización y asignación de recursos,⁷⁸ correspondiendo al fiduciario hacer entrega de los mismos.⁷⁹

En este sentido, los recursos que el Municipio actor considera deben aportarse para la ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, en ningún momento han sido incorporados por el Ejecutivo Federal al proyecto de presupuesto de egresos, por lo que es claro que, conforme a sus atribuciones, la Cámara de Diputados no podía asignarlos *motu proprio*.

Por cuanto hace al **Poder Ejecutivo Federal** la omisión consistente en la falta de entrega al Gobierno del Estado de Oaxaca de los recursos económicos para la ejecución del proyecto de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, también es inexistente.

⁷⁷ "Regla 19. El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades:

"...

"VII. Autorizar los montos totales, así como las ampliaciones y modificaciones a dichos montos, por el periodo que corresponda, para realizar los apoyos financieros y pagos, con cargo al FPP, de los supuestos a que se refiere la regla 3 fracción II del presente instrumento; ..."

⁷⁸ "Regla 40. Los recursos de este fondo se considerarán comprometidos una vez que el Comité Técnico emita el acuerdo de autorización y asignación de recursos a las áreas solicitantes y el fiduciario emita la suficiencia patrimonial correspondiente."

⁷⁹ "Regla 25. Las obligaciones y responsabilidades del Fiduciario serán:

"...

"XI. Entregar los recursos que autorice el Comité Técnico al receptor del recurso; ..."



Como quedó demostrado, la intervención del Poder Ejecutivo Federal en el procedimiento tendiente a la asignación de fondos para la obra en cuestión, obedeció a la solicitud de recursos realizada por el Gobierno Estatal, quien puso en marcha el mecanismo para la obtención de recursos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.

De ahí que, para que el Poder Ejecutivo Federal, en su carácter de administrador de la previsión presupuestal de la que se buscaban obtener los fondos, hubiera estado en aptitud de programar el financiamiento de algún proyecto en el marco del Sistema de Protección Social en Salud, la entidad federativa correspondiente debió gestionarlo en todas sus etapas y cumplir con los requisitos para su otorgamiento.

Dichos requisitos son los previstos en la regla 35 de las Reglas de Operación del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, la cual conviene transcribir en su integridad:

"Regla 35. Se apoyará a las áreas solicitantes que cumplan con los siguientes requisitos:

"I. El área solicitante deberá manifestar, por escrito, que la unidad médica que reciba recursos del fondo es patrimonio federal o estatal;

"II. En caso de obra, estar inscritas en el plan maestro de infraestructura o contar con el certificado de necesidad(es) emitido por la DGPLADES;

"III. En caso de ser obra nueva, contar con el dictamen de factibilidad emitido por la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física de la Secretaría, ante quien deberá acreditar la propiedad federal o estatal del terreno.

"IV. En caso de equipo médico y/o telemedicina, contar con el certificado de necesidad y/o el dictamen de validación expedido por el CENETEC;

"V. Cumplir con los criterios metodológicos;

"VI. Contar con registro vigente en la cartera de programas y proyectos de inversión de la SHCP;



"VII. Carta-compromiso, expedida por autoridad competente del área solicitante de que se trate, para cubrir los gastos de operación, incluido el recurso humano, para el caso de ampliación de servicios y/o construcción de unidades de salud nuevas;

"VIII. Constancia emitida por la DGF en la que se indique que, de la revisión a los recursos que ha autorizado el Comité Técnico al área solicitante de la sub-subcuenta con la que se pretenda financiar el proyecto o programa de inversión que tengan una antigüedad mayor a dos años contados a partir del día de la convocatoria a la sesión, ésta ha ejercido al menos el 80 % de los mismos; y,

"IX. Propuesta de declaraciones para suscribir el convenio de colaboración en caso de ser autorizados los recursos solicitados, en la que se identifique y fundamente el área que fungirá como receptor del recurso y ejecutor del gasto o unidad ejecutora; para lo cual, se acompañarán, en copia certificada, los nombramientos de los servidores públicos que participarán en la firma del instrumento jurídico, así como el soporte electrónico de los demás documentos que sustenten su proyecto de declaraciones.

"En el momento en el que el área solicitante cumpla con los requisitos mencionados en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y IX de esta regla, deberá enviar los soportes documentales de las mismas a través del oficio por el que presente su solicitud de recursos dirigida al presidente del Comité Técnico, en términos de la regla 45 del presente instrumento, quien para su revisión y análisis de viabilidad, se auxiliará del personal de la DGF, que procederá a lo siguiente:

"a) Revisará que la documentación presentada sea correcta y coincidente con la solicitud de apoyo económico presentada, en caso de no ser así, se lo hará del conocimiento al área solicitante para que proceda a su adecuación, dentro del plazo señalado en el inciso b) de la regla 45 del presente instrumento.

"b) Si de la revisión a la documentación presentada, el personal de la DGF advierte que es correcta y coincidente con la solicitud de apoyo económico presentado, procederá a valorar el cumplimiento del requisito establecido en la fracción V, así como la emisión de la constancia referida en la fracción VIII, ambas fracciones de la presente regla de operación.



"c) Realizados los supuestos establecidos en el inciso anterior, se verificará la disponibilidad de recursos del fideicomiso, conforme a lo cual, en caso de haber disponibilidad, se procederá en términos del inciso a) de la regla 45 del presente instrumento, y para el caso de no haber disponibilidad de recursos, se procederá a comunicarlo al área solicitante, para que encuentre otra fuente de financiamiento."

Pues bien, como ha quedado establecido a partir de las constancias que obran en autos, el Gobierno del Estado de Oaxaca cubrió los requisitos de las facciones I, II, III, IV y VI, toda vez que: **(i)** acreditó la propiedad del terreno para la ampliación del hospital, **(ii)** registró el proyecto en la cartera de programas y proyectos de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y obtuvo **(iii)** el certificado de necesidad, **(iv)** el certificado de factibilidad; y, **(v)** el dictamen de validación de equipo médico.

En cambio, no obra en el expediente remitido por la Secretaría de Salud la carta-compromiso en la que el Gobierno del Estado de Oaxaca se comprometiera a cubrir los gastos de operación y recursos humanos con motivo de la ampliación, ni la propuesta de declaraciones para suscribir el convenio de colaboración en caso de autorizarse los recursos, a que se refieren las fracciones VII y IX.

Pero más importante aún, el propio Gobierno Estatal, mediante oficio 1C/2279/2015 de fecha cinco de noviembre de dos mil quince, dirigido al director general adjunto de Planeación de Infraestructura de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud, suscrito por el encargado del despacho de la Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, informó de la celebración de un convenio de colaboración con la fundación *****, para el financiamiento de la Sustitución del Hospital General de Huajuapán de León.

De lo anterior, se advierte que el Comité Técnico del Fideicomiso no estuvo en aptitud de pronunciarse en torno al otorgamiento de recursos provenientes del fondo de previsión, toda vez que no se llegó a la etapa de remisión de la documentación para su revisión y análisis en términos de la regla 35 de las reglas de operación.

En estas condiciones, no puede atribuirse al Gobierno Federal una omisión de entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca recursos económicos para la



ejecución del proyecto denominado "Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio", pues el procedimiento para la asignación de recursos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud no concluyó por causas ajenas al Gobierno Federal.

No sólo no se cumplieron la totalidad de los requisitos necesarios para el otorgamiento de los fondos, sino que expresamente el Gobierno del Estado manifestó su decisión de financiar el proyecto por otra vía, con lo que debe entenderse que la gestión se dio por concluida.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto, a su vez, que las omisiones atribuidas al **Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca** consistentes en la omisión de coordinarse con el Gobierno Federal, expedir las órdenes correspondientes, supervisar a sus subalternos, y dictar las medidas necesarias para el inicio y conclusión de la obra de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León resultan existentes, con excepción de la que se le atribuye relativa a la falta de entrega de los recursos recibidos de la Federación –toda vez que éstos nunca le fueron autorizados–.

Lo anterior, en virtud de que el Gobierno del Estado interrumpió el trámite tendiente a la obtención de fondos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, y si bien optó por obtener recursos a través del convenio de coordinación que suscribió con la fundación ***** , lo cierto es que dicho convenio aún no se ha ejecutado, **por lo que los recursos no se han recibido ni se ha dado inicio a la obra.**

Al respecto, al dar cumplimiento al requerimiento realizado por el Ministro instructor para que informara sobre las acciones en relación con el referido convenio, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca manifestó que *"el 25 de enero de 2016 se realizó la visita técnica al predio, con el objeto de ubicar físicamente el predio y darlo a conocer a los técnicos de la fundación ***** , a fin de iniciar los trabajos de verificación de datos ... "*; mientras que en relación con la existencia de un calendario para la ejecución de la obra señaló que *"la ejecución de la obra está sujeta a la conclusión de los trabajos preliminares y a la comunicación por parte de la fundación ***** , del calendario de*



ejecución autorizado" y que "para el inicio y ejecución de obra se requiere la formalización del contrato y pago del anticipo a la empresa designada por la citada fundación."⁸⁰

Así, es cierto como lo afirma el Municipio actor que, en general, el Gobierno del Estado ha sido omiso en obtener el financiamiento necesario para la construcción de la ampliación del Hospital General de Huajuapán de León y en ejecutar dicho proyecto, pues si bien en un primer momento llevó a cabo acciones concretas tendientes a la obtención de financiamiento del Fondo de Previsión del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, no concluyó el trámite correspondiente, y si bien posteriormente suscribió un convenio de colaboración con una asociación civil para ese efecto, las acciones derivadas de dicho convenio aún no han sido concretadas.

Precisado lo anterior, procede ahora determinar si dicha omisión actualiza una violación constitucional en perjuicio del Municipio actor, para lo cual esta Primera Sala advierte que es necesario suplir la queja deficiente en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia.

Como quedó establecido en el considerando sexto de este fallo, ni del artículo 115 constitucional, ni de las normas que rigen la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salud, se desprende que exista una facultad originaria de los Municipios en ese ámbito. Sin embargo, en términos de la fracción III del citado precepto constitucional, los Municipios tendrán a su cargo las demás funciones y servicios públicos que las Legislaturas determinen, lo que incorpora al ámbito de competencia municipal todas aquellas facultades que les sean otorgadas por las leyes locales.

Por su parte, el artículo 393 de la Ley General de Salud –norma de distribución competencial en la materia– prevé que la participación de las autoridades municipales puede darse mediante la celebración de convenios con los gobiernos de las respectivas entidades federativas, así como en términos de los ordenamientos locales.

⁸⁰ Fojas 930 y 931 del expediente.



Lo anterior implica que, para determinar las competencias de las autoridades municipales en materia de salud, debe atenderse a la existencia de convenios de colaboración y a los ordenamientos locales para identificar los términos de su participación.

Como ya ha quedado también precisado, la Constitución del Estado de Oaxaca en su artículo 12 prevé la participación de todos los órganos del poder público, para que en la medida de sus competencias hagan funcional el derecho a la salud. En congruencia con ello, la Ley de Salud Estatal les da a los Municipios el carácter de autoridades sanitarias estatales (artículo 3); prevé su participación en el Sistema Estatal de Salud en el que participan por medio de los mecanismos de coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el territorio del Estado de Oaxaca (artículo 5); establece que el Ejecutivo Estatal podrá convenir con los Ayuntamientos la desconcentración o descentralización, por parte de éstos, de la prestación de los servicios de salubridad general concurrente y de salubridad local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario (artículo 13), y señala que corresponde a los Municipios asumir sus atribuciones en los términos de la propia ley y de los convenios que suscriban con el Ejecutivo del Estado, así como vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, los ordenamientos legales correspondientes (artículo 14).

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que los Municipios del Estado de Oaxaca tienen una competencia en materia de salud, la cual en principio está determinada por la existencia de convenios de colaboración con el Ejecutivo Estatal o de mecanismos de coordinación, a través de los cuales se establezcan las acciones que deban desplegar para contribuir a la protección del derecho a la salud, pero también cuenta con la competencia de vigilar el cumplimiento de este derecho.

En el caso, si bien no existe evidencia de que se haya celebrado un convenio de colaboración entre el Municipio de Huajuapán de León y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en autos obra suficiente material probatorio para demostrar la coordinación de esfuerzos entre ambos, con el fin de realizar una obra para la ampliación del Hospital General María del Pilar Sánchez Villavicencio.



Así, desde dos mil catorce se han llevado a cabo acciones coordinadas entre el Municipio actor y el organismo descentralizado Servicios de Salud de Oaxaca, por virtud de las cuales el Ayuntamiento de Huajuapán de León donó el predio para la construcción, además de que ambos órdenes actuaron conjuntamente para satisfacer los requisitos necesarios para la asignación de fondos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.

Así por ejemplo, ante la solicitud realizada por la Secretaría de Salud al Gobierno Estatal, de que se proporcionara la documentación que garantizara que se contaría con los servicios de agua, luz, drenaje, alcantarillado y obras de vialidad y de que se acreditara la propiedad del terreno, existieron comunicaciones entre los Servicios de Salud de Oaxaca y el Municipio actor, con el fin de satisfacer tales requisitos, siendo incluso dicho requerimiento el que llevó a la formalización de la donación pura, simple y gratuita del terreno en el que se llevará a cabo la ampliación.⁸¹

De esta manera, los términos de estas **acciones conjuntas** quedan claros: con el fin de satisfacer la demanda de servicios de salud en la localidad, el Municipio actor se comprometió a donar un terreno para la ampliación del Hospital General, mientras que el Gobierno Estatal se comprometió a obtener el financiamiento necesario y realizar la obra correspondiente, siendo ambos órganos de gobierno vigilantes recíprocos del cumplimiento de las acciones conjuntas.

En estas condiciones, la omisión del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de financiar, iniciar y concluir la obra para la cual ya le fue donado el terreno, constituye un incumplimiento al mecanismo de coordinación desplegado con el Municipio del Estado de Huajuapán de León. El hecho de que el Gobierno del Estado de Oaxaca haya decidido poner fin a la solicitud de recursos del Sistema de Protección Social en Salud y haya optado por celebrar un convenio de colaboración con una asociación civil, **cuya ejecución no registra avance alguno al día de hoy**, impide al Municipio actor, en su calidad de autoridad sanitaria estatal, vigilar y asegurar en el ámbito de sus competencias la debida protección del derecho a la salud en su territorio, pues a pesar de haber donado un terreno

⁸¹ Ver fojas 742 a 759 del expediente.



de su propiedad para ese efecto, no se han materializado las acciones del Gobierno Estatal que permitan alcanzar el fin buscado.

Si bien el Municipio actor no será el encargado de operar el hospital ni de prestar directamente los servicios de salud, lo cierto es que la determinación de ceder parte del patrimonio municipal para efectos de la construcción de un hospital operado por el Gobierno Estatal constituye una medida dictada en ejercicio de sus competencias, encaminada a la satisfacción del derecho a la salud de sus habitantes, la cual se ve frustrada por el incumplimiento del Gobierno Estatal.

En consecuencia, las omisiones atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, **que se concretan en la omisión de llevar a cabo las obras de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León**, son violatorias del artículo 115, fracción III, de la Constitución General de la República, en relación con el artículo 393 de la Ley General de Salud, el artículo 12 de la Constitución del Estado de Oaxaca y los artículos 3o., 5o. y 14 de la Ley Estatal de Salud del Estado de Oaxaca.

Por ello, el Poder Ejecutivo demandado está obligado a llevar a cabo todas las acciones necesarias para que a la brevedad posible se inicien las obras en el terreno donado por el Municipio de Huajuapán de León, para lo cual deberá agilizar el cumplimiento del convenio de coordinación celebrado con la fundación *** o, en su caso, elegir otra vía de financiamiento.**

De igual manera, el Poder Ejecutivo Estatal está obligado a llevar a cabo todas las acciones necesarias para que las obras mencionadas sean totalmente terminadas e inicie la prestación del servicio en el hospital lo antes posible.

OCTAVO.—**Efectos.** Con fundamento en el artículo 41, fracciones IV, V y VI, de la ley reglamentaria de la materia,⁸² esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

⁸² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...



1) El gobernador del Estado de Oaxaca en el plazo de treinta días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, deberá informar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las acciones concretas que llevará a cabo, tendientes al inicio de la construcción del hospital en el terreno donado por el Municipio de Huajuapán de León, en esa entidad.

2) Con posterioridad a ello, deberá informar periódicamente sobre el avance de la obra hasta su total conclusión e inicio de la prestación de los servicios.

3) En un plazo máximo de dieciocho meses a partir de que sea notificada esta sentencia, deberá iniciar la prestación del servicio en el Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio o, en su caso, elegir otra vía de financiamiento y demostrar avances significativos respecto de la solicitud de fondos económicos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara infundada la presente controversia constitucional en contra de las omisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y del Poder Ejecutivo Federal en términos del considerando séptimo de este fallo.

TERCERO.—Se declara fundada la presente controversia constitucional en contra de la omisión del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para los efectos precisados en los términos del considerando octavo de la sentencia.

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de 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 resolutiveos 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 acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta); en contra del emitido, por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CXIX/2014 (10a.) y 2a. CVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721 y 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1192, con números de registro digital: 2006021 y 2007938, respectivamente.

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 aislada 2a. XLII/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 602, con número de registro digital: 2000963.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 113/2010, y aisladas P. XVII/2011 y 1a. LXV/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, enero de 2011, página 2716; XXXIV, agosto de 2011, página 29 y XXVIII, julio de 2008, página 457, con números de registro digital: 163194, 161333 y 169316, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 1, octubre de 2013, páginas 644 y 739, con números de registro digital: 24665 y 24663, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 38/2015.

En la sentencia relativa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Municipio actor acude a este medio de control constitucional porque considera que la omisión de las autoridades demandadas de llevar a cabo los actos tendientes a la ejecución del proyecto de ampliación del Hospital General que presta servicios en su territorio, **resulta violatoria del derecho a la salud de su población.**

Destacando que si bien dicho planteamiento está construido en torno a una afectación a los derechos humanos de las personas que habitan en el Municipio, a juicio de esta Sala las omisiones reclamadas sí producen un principio de afectación al ámbito de competencias y al patrimonio del Municipio –el cual está constitucionalmente tutelado–, que lo faculta para promover este medio de control constitucional.

Esto pues, la legislación local configura un Sistema Estatal de Salud con la participación tanto de las autoridades federales y estatales como de las municipales a las cuales se les considera como autoridades sanitarias estatales, correspondiendo a todas ellas la coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el territorio del Estado de Oaxaca. Así, dado que el Municipio actor **donó una fracción de terreno** a favor del organismo descentralizado del Poder Ejecutivo de Oaxaca denominado "Servicios de Salud de Oaxaca" con la finalidad específica de construir un proyecto hospitalario, entonces debe entenderse que dicho Municipio **llevó a cabo acciones coordinadas con el Gobierno Estatal.**

Una vez precisado lo anterior, respetuosamente señalo que **no comparto la resolución** dictada por la mayoría, pues desde mi óptica el Municipio actor **carece de interés legítimo** para promover la presente controversia constitucional en contra de las omisiones de las que acusa a las autoridades demandadas; esto acorde con el criterio del Tribunal Pleno al resolver **las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009** (resueltas el dos de mayo de 2013, por mayoría de 5 votos en el tema que nos ocupa, en las que usted fue el encargado del engrose) en el que **sostuvo que de conformidad con los artículos 4o., 73, fracción XVI y 115 de la Constitución General, en relación con la distribución de competencias contenida en la Ley General de Salud, "los Municipios no cuentan con competencia conferida de manera directa para prestar servicios de salud"** y si bien, pueden convenir con los Gobiernos Estatales para la prestación del servicio, lo cierto es que **en el caso no existe un convenio para la prestación del servicio por parte del Municipio actor.**



Por otra parte, si bien la Constitución Local establece que en la protección de la salud participarán todos los órganos del poder público para que, **en la medida de sus competencias** hagan funcional este derecho fundamental, y en Ley de Salud Estatal se establece la **coordinación de** todas las autoridades locales; lo cierto es que el Municipio actor **no tiene una competencia directa** para la prestación del servicio de salud y, por ende, **no resiente una afectación a su esfera competencial** necesaria para legitimarse en esta acción constitucional.

Así, el hecho de que el Municipio actor haya **donado una fracción de terreno** a favor del organismo descentralizado del Poder Ejecutivo de Oaxaca denominado "Servicios de Salud de Oaxaca" con la finalidad específica de construir un proyecto hospitalario, **no le concede el interés legítimo**, pues no tiene una competencia específica; aun cuando no pueda disponer del inmueble donado, pues ello no impacta en su esfera competencial, como se sostiene en la sentencia.

Máxime que, como se advierte con claridad de la demanda, la pretensión del actor es defender los derechos humanos de los pobladores del Municipio, lo cual **ha precisado el Tribunal Pleno es improcedente en la controversia constitucional**.

Como se advierte, de la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno:

"Época: Décima Época

"Registro: 160588

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 83/2011 (9a.)

"Página: 429

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que



esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detentan, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

Por ello, contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el actor carece de interés legítimo y, por ello, procedería el sobreseimiento de la presente controversia.

Nota: Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 1, octubre de 2013, páginas 644 y 739, con números de registro digital: 24665 y 24663, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de enero de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

